

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU RECOUVREMENT
DES
CRÉANCES ORDINAIRES DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 18 juin 1901, à 3 heures

PAR

EUGÈNE PENANCIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES
DOCTEUR ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Président : M. BERTHÉLEMY.

*Suffragants : { MM. WEISS, } professeurs.
 BARTIN, }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU RECOUVREMENT DES CRÉANCES ORDINAIRES DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mardi 18 juin 1901, à 3 heures

PAR

EUGÈNE PENANCIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

DOCTEUR ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. WEISS,
BARTIN, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1901





Digitized by the Internet Archive
in 2026

DU RECouvreMENT
DES
CRÉANCES DE L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

Section I. Sources des créances de l'Etat. — Contrats. — Quasi-contrats. — Délits. — Quasi-délits. — Loi. — *Section II.* Liquidation de ces créances.

SECTION I. — Sources des créances de l'Etat. — Contrats.
— Quasi-contrats. — Délits. — Quasi-délits. — Loi.

En dehors de l'impôt, qui constitue bien évidemment la principale ressource de l'Etat (1), il existe un grand nombre d'autres créances formant une somme totale des plus importantes (2). L'Etat, en effet, est créancier, en vertu de contrats, de quasi-contrats, de délits et de quasi-délits, de la loi. Le

(1) Budget de 1902, Impôts et revenus, 2.618.193.508 francs.

(2) Budget de 1902, Domaines de l'Etat, 24.687.000 francs ; forêts, 30.797.400 francs ; recettes sur débets non compris dans l'actif de l'administration générale des finances, 349.000 francs, etc., etc.

recouvrement des impôts présente des difficultés de nature spéciale, les modes employés sont très compliqués et très variables suivant les catégories, aussi n'essayerons-nous pas d'en aborder l'examen. Ce n'est qu'incidemment, lorsque nous y serons amené par des comparaisons ou des allusions nécessaires, que nous pourrons leur consacrer quelques instants : en principe, ce que nous entendons faire, c'est examiner quels sont les modes de recouvrement des créances de l'Etat, en dehors de l'impôt, c'est rechercher dans quelles conditions l'on pourra, avant 1898, poursuivre le redevable par arrêtés de débit et contraintes, et c'est aussi étudier dans quelle mesure sera possible l'application de l'article 54 de la loi du 13 avril 1898, qui généralise l'emploi des états exécutoires et l'étend à l'Etat lui-même. Nous écarterons complètement de notre sujet les garanties spéciales attachées aux créances de l'Etat : privilèges, cautionnements, hypothèques et gage, sauf en ce qui concerne cependant les contraintes, car l'étude de l'hypothèque judiciaire qui leur est attachée, est inséparable de celle des contraintes elles-mêmes. D'autre part, nous examinerons rapidement le fonctionnement de l'Agence judiciaire du Trésor, parce qu'on ne saurait logiquement séparer du recouvrement des créances de l'Etat, un service qui touche d'aussi près à ce recouvrement même. — Nous aurons donc nécessairement à étudier succes-

sivement les arrêtés de débet, les contraintes, les états exécutoires et enfin, mais seulement dans ses lignes principales, l'Agence judiciaire du Trésor.

Nous avons dit plus haut quelles étaient les sources des créances de l'Etat en dehors de l'impôt, et, nous signalerons tout d'abord les divergences considérables qui existent entre les auteurs sur le classement même de ces créances dans les diverses catégories que nous avons énumérées (1). L'Etat vend les lais et relais de la mer, il vend aussi les terrains expropriés qui ne sont pas ensuite utilisés, les parcelles retranchées par suite d'alignement (2), les anciennes routes totalement ou partiellement déclassées (3), les coupes de bois suffisamment anciennes, les objets mobiliers inutiles ou hors d'usage. L'Etat, d'autre part, loue les biens de son domaine ou perçoit certaines redevances sur certains occupants. Dans tous ces cas et dans bien d'autres analogues, l'Etat est créancier des prix de vente ou des loyers. S'il traite avec un entrepreneur, avec un fournisseur, le compte pourra se solder aussi par une dette en sa faveur : des conditions spéciales et particulièrement rigoureuses permettent, en effet, d'exiger des

(1) V. Laferrière, *Juridiction administrative*, t. I, p. 431, t. II, Hauriou, *Précis de droit administratif*, 1901, p. 589 ; Berthélemy, *Droit administratif*, p. 58 et s. ; Dareste, *De la justice administrative*, p. 294 ; Lyon, *Revue de l'Intendance, matières budgétaires*, année 1896, p. 175.

(2) L., 16 septembre 1807, art. 41, 53.

(3) L., 24 mai 1842.

contractants une observation plus complète et plus minutieuse des conventions intervenues. L'Etat prête aux communes des sommes considérables pour la construction de leurs chemins, il prête même à certains particuliers, agriculteurs ou industriels (1), et il suffit, en ce qui concerne ces derniers surtout, d'examiner les différents budgets de l'Etat et les remises ou transactions consenties pour se convaincre non seulement de l'importance des créances, mais aussi des difficultés particulières de remboursement. L'Etat a fondé des écoles, il y reçoit des élèves moyennant un certain prix, ou moyennant certains services : les uns ne payent pas toujours exactement ce qu'ils doivent, les autres ne fournissent pas toujours en échange des sacrifices qu'on leur a consentis, les services qu'ils s'étaient engagés à rendre : aux premiers, l'on demandera le paiement des sommes dues, aux autres, le remboursement des avances qui leur ont été faites (2).

Souvent aussi des fonctionnaires, des employés cumuleront pendant quelque temps des pensions ou des traitements, un particulier recevra le paiement de sommes qui ne lui sont dues en aucune façon, n'y

(1) D., 24 octobre-24 décembre 1860, D. P. 61 4.12 ; en 1902, remboursements prévus, 10.000 francs.

(2) Débets de pensions dans les écoles du gouvernement. V. *Instruction générale des finances*, 20 octobre 1859, art. 272, 300 ; 21 juin 1863 (4 débits), 1864 (12), 1865 (2).

aura-t-il pas là encore une source de créances et des difficultés particulières de recouvrement?

Si l'on ne s'accorde pas sur la dénomination de certaines créances dérivées de contrats suivant les uns, de la loi suivant les autres, comme par exemple en ce qui concerne celles qui peuvent résulter de paiements excessifs de traitements ou de pensions, il paraît bien en être de même en ce qui concerne les créances résultant de délits ou de quasi-délits.

En effet, d'après certains auteurs, des administrateurs, des ordonnateurs, des comptables, qui auront causé un préjudice à l'Etat par leur négligence dans l'engagement ou dans le paiement de dépenses non justifiées, feront naître ainsi en faveur de l'Etat, des créances qui leur paraissent résulter de délits. Cependant, « le délit, d'après le droit civil est un fait illicite et dommageable accompli avec l'intention de nuire (1) ». Evidemment, cette intention de nuire n'existe pas, au moins dans la plupart des cas, dans ces créances à la charge d'officiers de l'intendance (2), de généraux commandant les corps d'armée, de di-

(1) Baudry-Lacantinerie, *Précis de droit civil*, t. II, p. 425 « le quasi-délit consiste dans un fait illicite et dommageable qu'une personne a accompli par sa faute et sans l'intention de nuire. C'est donc uniquement par l'intention de l'agent que le quasi-délit se distingue du délit civil.

(2) L., 28 nivôse an III, tit. I, sect. 4, 12; Ord. 23 décembre 1837, art. 617; Règl. du 3 avril 1869, art. 262; D., 8 juin 1883, art. 585; D., 29 mai 1890, art. 127.

recteurs de services de la guerre (1), de gouverneurs des colonies ou de ministres (2). Il faudrait donc, selon nous, si l'on voulait classer nécessairement d'une façon logique les créances de l'Etat, d'après des catégories analogues aux sources de créances des particuliers (ce qui ne présente peut-être pas d'ailleurs un intérêt considérable) distinguer suivant l'intention des débiteurs, en matière de créances délictuelles ou quasi-délictuelles. C'est en vertu de ce principe, que nous classerions parmi les créances nées de quasi-délits, la créance de l'Etat contre un général pour une distribution illégalement ordonnée, quand cette distribution n'aurait eu en aucune manière pour but de causer un préjudice au Trésor, absolument comme celle que ferait naître une manœuvre imprudente du capitaine qui, dans un port, aurait ainsi détruit quelque ouvrage appartenant à l'Etat. L'intention de nuire n'apparaît en effet pas plus dans le premier cas que dans le second.

Parmi les créances nées de la loi, et sans insister davantage sur les controverses que cette dénomination peut soulever, nous citerons seulement l'impôt, et d'autre part, les créances pour amendes, frais de justice, celles résultant des successions en deshérence (3), de l'abandon pendant un certain temps de

(1) L., 16 mars 1882, art. 44.

(2) L., 23 mars 1817, art. 151 ; D., 15 mai 1850, art. 9.

3) C. civ., art. 713 et 768.

sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations, ou dans les caisses d'épargne (1), des droits de l'Etat sur les marchandises abandonnées en douane (2), les objets non réclamés aux entrepreneurs de roulage, les navires échoués sur la grève, les épaves trouvées en mer, etc., etc.

SECTION II. — Liquidation des créances de l'Etat.

Les créances de l'Etat, comme ses dettes, sont liquidées, ordonnancées et payées. Elles le sont par une suite d'opérations symétriques. En effet, il faut pour les créances comme pour les dettes, constater, évaluer les droits de l'Etat et délivrer un titre. La liquidation d'une dette à la charge de l'Etat c'est « l'opération administrative qui consiste à vérifier si un créancier de l'Etat a droit à un paiement d'après ses titres et si ce droit n'est pas supprimé ou restreint par suite de paiements antérieurs, de compensation ou de déchéance » (3). C'est, dit-on aussi plus brièvement, « l'application au service fait du tarif légal ou conventionnel qui y correspond » (4). Suivant cette dernière définition, l'on dira que la liquidation de la recette « c'est l'application au fait générateur

(1) L., 7 mai 1853, art. 4.

(2) L., 6-22 août 1790, tit. IX, art. 2, 3.

(3) Laferrière, *De la juridiction administrative*, t. II, p. 240.

(4) C. Lyon, *op. cit.*, p. 4, année 1896.

de la recette du tarif légal ou conventionnel qui y correspond ». Dans la liquidation de l'impôt direct « le rôle » représente une liquidation, mais une liquidation collective, tandis que la « liquidation » de l'impôt indirect comme la liquidation des créances de l'Etat que nous allons étudier est une « liquidation individuelle ». L'agent liquidateur sera dans la plupart des cas un subordonné du ministre, cependant en principe ce sera le ministre lui-même, depuis la généralisation apportée dans notre législation financière par l'article 154 de la loi du 13 avril 1898.

L'ordonnancement d'une dépense, c'est la délivrance du titre de paiement émis au profit du créancier de l'Etat par le ministre ou l'ordonnateur secondaire ; en matière de recettes, il faudra aussi délivrer un titre au profit de l'Etat ; il est vrai qu'il n'aura dans certains cas d'effet direct que vis-à-vis de « l'agent de l'Etat, au regard du receveur qui se trouve chargé du montant de ce titre de recette et responsable de son recouvrement » (1). Cela est surtout remarquable en matière d'impôt quand le titre de recette est délivré au comptable, tandis que ce comptable décerne l'instrument de perception. Mais, on peut considérer aussi, malgré la prise en charge par le comptable, des titres de perception délivrés par le

(1) C. Lyon, *op. cit.*, p. 178.

ministre lui-même, que le titre puisse être exécutoire directement, vis-à-vis du débiteur ; c'est ce qui arrive en somme au cas de recouvrement sur états exécutoires décernés par le ministre. En effet, voici ce que nous trouvons dans une circulaire récente de la Direction de la comptabilité publique (1). « L'agent judiciaire du Trésor a seul qualité pour diriger les poursuites auxquelles pourra donner lieu le recouvrement *des titres de perception* émis par les ministres et visés dans l'article 54... « les trésoriers-payeurs généraux continueront à prendre charge, dès leur réception, de tous les titres de perception qui leur seront transmis (produits divers, recettes en atténuation de dépenses, services spéciaux, etc.), ils en notifieront l'objet aux intéressés en les invitant à se libérer immédiatement. Si le débiteur oppose un refus formel de paiement, ou bien encore s'il résulte des renseignements recueillis par la Trésorerie générale qu'il y a urgence à prendre les mesures conservatoires à l'effet d'assurer le recouvrement de la créance du Trésor, les comptables adresseront à la Direction de la comptabilité publique, un rapport sommaire sur les affaires en exposant les démarches qu'ils auront faites en vue du recouvrement. Lorsque le dossier aura été examiné, *ils recevront s'il y a lieu l'autorisation de réduire leur prise*

(1) Circ. du 31 janvier 1899, n° 1746.

en charge, du montant du titre de perception, et ils renverront ce titre après en avoir pris copie à l'agent judiciaire du Trésor, en y joignant une copie certifiée de la lettre d'autorisation de réduction de prise en charge ; ils fourniront en même temps toutes indications utiles sur l'état et la solvabilité du débiteur.

« Conformément au principe général, la responsabilité des comptables pourra être engagée, même après que le titre a été déduit du montant de leurs prises en charge, s'il était démontré qu'ils n'ont pas fait en temps utile, les diligences nécessaires pour arriver au recouvrement. »

Il semble donc bien ici, en dehors de la responsabilité du comptable qui, par sa négligence, pourra se trouver pécuniairement obligé, que le titre vise plutôt le redevable que le comptable lui-même, et soit exécutoire directement vis-à-vis du premier.

CHAPITRE II

DES ARRÊTÉS DE DÉBET.

Section I. Historique. — *Section .II* Contre quelles personnes les ministres peuvent-ils prendre avant 1898 des arrêtés de débet. — *Section III.* Des entrepreneurs et fournisseurs. — *Section IV.* Des comptables.— *Section V.* Des régisseurs de dépenses. — *Section VI.* Des deniers militaires. — *Section VII.* Des comptables de fait.— *Section VIII.* Des comptables matières. — *Section IX.* Des ordonnateurs.

Avant 1898, les créances de l'Etat étaient en réalité plus difficilement recouvrables que celles des départements et des communes. En effet, tandis que l'article 154 de la loi du 5 avril 1884 (1) et l'article 64 de la loi du 10 août 1871 (2), donnaient aux maires et aux préfets le droit de dresser des états exécutoires contre les redevables, sauf dans les cas spéciale-

(1) Art. 154, loi du 5 avril 1884. Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur des états dressés par le maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le préfet ou le sous-préfet. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du Conseil de préfecture.

(2) Art. 67, décret du 12 juillet 1893 ; art. 64, § 2, loi du 10 août 1871. Les rôles et états de produits sont rendus exécutoires par le préfet et par lui remis au comptable.

ment déterminés par des textes, les ministres eux, ne pouvaient en principe que s'adresser aux tribunaux compétents pour obtenir un titre contre les débiteurs de l'Etat. Cependant, il était nécessaire d'obtenir un recouvrement aussi prompt que possible de ces créances, les raisons données en faveur des créances communales et départementales étant plus sérieuses encore quand il s'agissait des créances de l'Etat.

Dans certains cas, pourtant, les ministres pouvaient par des arrêtés de débet suivis de contraintes, se décerner à eux-mêmes un titre exécutoire, certaines créances de l'Etat, comme les créances domaniales, les amendes et frais de justice bénéficiaient également de faveurs particulières. Néanmoins, comme nous allons le voir, la jurisprudence limitait de façon très stricte les cas dans lesquels l'Etat pouvait se décerner à lui-même un titre de cette nature, et ce ne fut qu'en 1898, par la loi du 13 avril, article 54 (1), qu'on put étendre aux créances de l'Etat les principes admis déjà en 1837 et en 1871.

Actuellement, le doute n'est plus permis, et, mal-

(1) Art. 54, loi du 13 avril 1898. Les états arrêtés par les ministres formant titres de perception des recettes de l'Etat, qui ne comportent pas en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, ont force exécutoire jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires.

gré les difficultés très graves auxquelles l'application de cet article ne manquera pas de donner lieu, on peut dire avec M. de Serrigny, mais plus justement qu'à l'époque où il écrivait ces lignes, que « c'est une règle fondamentale dans notre droit que l'Etat ou le Trésor public n'est jamais, en tant qu'il agit comme personne privée, dans la nécessité de recourir aux tribunaux pour se procurer un titre exécutoire » (1). La loi du 25 février 1901 a d'autre part étendu cette règle aux colonies (2). Peut-on, à vrai dire, s'étonner que le créancier puisse ainsi se décerner à lui-même un titre exécutoire? Assurément non. Je ne crois même pas qu'il soit nécessaire, sur ce point, d'invoquer le principe trop souvent mis à contribution de « l'Etat honnête homme ». En réalité, il faut contraindre le débiteur à prendre un parti, et comme on l'a fort bien dit « le ministre pourvoit ainsi d'urgence à des nécessités administratives, les nécessités du droit recevront satisfaction ensuite » (3). N'est-il pas

(1) Serrigny, *De la compétence en matière administrative*, t. 3, n° 1339.

(2) Art. 53. Les états, arrêtés par les gouverneurs des colonies ou par le ministre des colonies, formant titres de perception des recettes des budgets locaux des colonies et pays de protectorat autres que l'Algérie et la Tunisie, qui ne comportent pas, en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, ont force exécutoire jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires (*J. off.*, 26 février 1901).

(3) Artur, *Revue de droit public*, sept.-oct. 1900, p. 268.

d'ailleurs fréquent de trouver ainsi dans les relations de l'Etat avec les particuliers des pouvoirs exceptionnels et ce, au nom de l'intérêt général qu'il convient avant tout de sauvegarder ? En droit commun, les conventions légalement formées « ne peuvent être révoquées que du consentement mutuel des parties contractantes, ou pour les causes que la loi autorise ; au contraire, l'Etat peut toujours résilier ses conventions lorsque l'intérêt public l'exige et sauf indemnité » (1).

Nous verrons d'ailleurs plus loin, avec quelques détails, dans quelles conditions et comment la législation actuelle s'est formée. Maintenant, il nous faut examiner la situation avant 1898, et pour faciliter l'étude des applications de l'article 54, nous rechercherons comment l'on pouvait sous l'empire des textes anciens poursuivre les débiteurs par arrêtés de débet et contraintes ; qui pouvait décerner ces arrêtés et dans quels cas ; quels étaient les effets de ces poursuites ; nous verrons aussi, incidemment, dans quelle mesure des lois spéciales autorisaient

(1) Conclusions de M. le substitut Drouart, 17 décembre 1898. Ministre des finances c. Giard, *Droit*, 31 mars 1899. « Au premier abord, il peut paraître étrange qu'un créancier ou soi-disant tel puisse ainsi se constituer un titre à lui-même, et qui plus est, le rendre immédiatement exécutoire. Mais, il a paru nécessaire et sans inconvénient pratique d'accorder cette faveur aux communes, aux départements, à l'Etat... le pouvoir de décider au moins par provision est connexe au pouvoir d'administrer. Voir aussi Dareste, *De la justice administrative*, 1901, p. 275.

un mode particulier de recouvrement et ainsi, la législation nouvelle nous apparaîtra sans doute plus claire et plus précise, puisque nous saurons mieux à quelles nécessités elle a prétendu pourvoir, à quels intérêts elle a voulu donner satisfaction. Nous serons malheureusement forcé, dans cette étude, d'insister longuement sur les conditions dans lesquelles interviennent les arrêtés de débet, mais nous ne pensons pas qu'il soit possible de donner une explication satisfaisante de la jurisprudence, sans examiner comment le débet peut se produire et comment ces dispositions spéciales ont été prises par le législateur.

SECTION I. — Historique des arrêtés de débet.

Parmi les créances de l'Etat, certaines nous apparaissent comme particulièrement intéressantes, ce sont celles qui visent les personnes qui manient ou détiennent des deniers publics.

En effet, les poursuites contre ces débiteurs ont pour but une restitution, une « réintégration dans les caisses de l'Etat des valeurs qui lui appartiennent » (1). Jamais les deniers de l'Etat ne sont plus menacés que dans les périodes de troubles, de révolutions, de guerres, parce que le contrôle est plus difficile, plus lointain, et que la crainte d'un châti-

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 204.

ment semble plus chimérique et presque puérile. Jamais, en effet, les détournements et les dissipations n'apparurent avec une intensité aussi grande que sous la Révolution. Aussi dut-on prendre des mesures particulièrement sévères : la loi des 17-29 septembre 1791 avait supprimé les Chambres des Comptes, et l'article 1^{er} donnait à l'Assemblée elle-même le droit de « voir et d'apurer définitivement les Comptes de la nation ». Malheureusement, l'efficacité de cette loi fut absolument illusoire, le bureau de comptabilité (1) examinait les comptes, mais les décisions étaient hâtives, et, d'autre part, les tribunaux de district qui connaissaient des contestations, étaient mal préparés pour ce travail. C'était à ces tribunaux qu'il appartenait d'ordonner les poursuites nécessaires pour le recouvrement des débets (2), et l'Assemblée n'intervenait qu'après ces jugements, d'où des retards préjudiciables et des pertes de plus en plus considérables. La loi du 28 pluviôse an III créa une commission de comptabilité nationale et enleva aux tribunaux ordinaires le jugement de ces litiges : si, dans un délai de deux mois, le comptable

(1) L., 17-29 septembre 1791, tit. II, art. 1, 5. Le bureau comprenait 15 membres nommés par le Roi : chaque rapport était signé de 3 membres.

(2) L., 17-29 septembre 1791, tit. II, art. 7, 9, 10. Loi des 27 avril-6 juillet 1791, toutes les affaires dans lesquelles la nation plaide seront portées à l'un des 6 tribunaux de Paris. Loi 8-12 août 1791...seront portées au Tribunal du 1^{er} arrondissement de Paris.

n'a pas versé les sommes dont il a été déclaré débiteur, la commission *dresse contre lui un acte déclaratif et exécutoire*; dès lors, l'agent de la comptabilité peut faire saisir et vendre les biens des redevables. Les comptables, d'autre part, doivent rendre leurs comptes dans un délai déterminé, sinon leurs biens sont mis sous séquestre et vendus dans les trois mois: le comptable définitivement quitte en percevra le prix, mais ainsi le Trésor sera préventivement garanti contre tout débet possible.

En dehors des comptables, d'autres personnes encore, en raison même de leurs attributions, devaient être l'objet de mesures exceptionnelles. A cette époque, les entrepreneurs, les fournisseurs étaient nombreux et mal surveillés, les guerres les multipliaient et favorisaient les dilapidations. Au Conseil des Cinq-Cents (1), comme au Conseil des Anciens (2), les dis-

(1) Résolution du 23 fructidor. « Le Conseil des Cinq-Cents considérant que toute mesure tendant à accélérer l'exécution de l'article 322 de la Constitution, à faire cesser les dilapidations et à en prévenir de nouvelles ne peut être différé, et qu'en réprimant l'avidité des fournisseurs qui ont excité l'indignation publique on enlève à la malveillance le prétexte de calomnier ceux des entrepreneurs qui remplissent honorablement leurs fonctions, déclare qu'il y a urgence... »

(2) Discours de Baret au Conseil des Anciens, séance du 3 vendémiaire an VIII. « La commission qui a examiné la résolution (projet de loi qui aboutit le 12 vendémiaire) l'a trouvée propre à éclairer l'autorité sur les manœuvres des voleurs et dilapidateurs de la fortune générale. Cette mesure ne doit effrayer que les fripons, l'homme intègre n'a rien à redouter des sévérités de la loi. *La Commission aurait désiré qu'elle eût plus d'exten-*

cours prononcés et les résolutions adoptées indiquent surabondamment la gravité de la question ; la loi du 28 nivôse an III, que nous retrouverons plus loin, établissait déjà la responsabilité pécuniaire des commissaires des guerres ; une loi du 12 vendémiaire an VIII prescrit à « tous entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques, comptables depuis la mise en activité de la Constitution de l'an III », de fournir dans un délai déterminé « leur compte général et définitif appuyé de pièces justificatives » ... à peine d'être poursuivis « par l'agent du Trésor public, en réintégration des acomptes qui leur ont été accordés pour lesdits services ». A l'expiration des délais indiqués, variables suivant la date d'entrée en fonctions des comptables, les peines de déchéance et de restitution des « acomptes perçus seront encourues de droit et de fait *sans que le comptable puisse produire des suppléments de comptes, ni d'autres pièces justificatives...* ». Art. 3 ; « En conséquence, la Trésorerie nationale remettra à l'agent du Trésor public le tableau des entrepreneurs, fournisseurs et autres en retard de remettre leurs comptes

sion et qu'elle ne fût pas bornée aux marchés passés avec le ministre de la guerre ; qu'elle eût compris tous les ordonnateurs, les commissaires des guerres, les gardes-magasins et autres agents. »

En réalité, une loi du 28 nivôse an III, art. 12, permettait déjà de rendre pécuniairement responsables les *commissaires des guerres* pour les « sommes indûment payées et les livraisons opérées illégalement ».

définitifs ainsi que l'état des sommes qui leur auraient été payées sous forme d'acomptes, lesdits fournisseurs, entrepreneurs et autres comptables seront poursuivis par la saisie de leurs biens meubles et immeubles et contraignables par corps en cas d'insuffisance de leur fortune personnelle (1). »

La loi du 13 frimaire de l'an VIII compléta fort heureusement d'ailleurs la loi du 12 vendémiaire : on voulut donner aux commissaires de la Trésorerie le droit de prendre des arrêtés exécutoires contre les comptables et autres personnes visées, comme la faculté en avait été déjà donnée aux « commissaires de la comptabilité nationale contre les comptables en retard, et ceux dans le cas de faillite, mort, démission et destitution » (2). Les commissaires de la Trésorerie nationale obtinrent ainsi les mêmes pouvoirs que les « commissaires de la comptabilité » (3), et purent prendre des arrêtés exécutoires provisoirement contre « les receveurs et payeurs généraux des départements, ainsi que des différentes régies nationales (4)..... contre les entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques chargés des services depuis la mise en activité de la Constitution

(1) Discours de Creuzé-Latouche, Conseil des Cinq-Cents, 13 frimaire an VIII.

(2) L., 13 frimaire an VIII, art. 1^{er}.

(3) L., 13 frimaire an VIII, art. 4.

(4) Ceci ne s'appliquait qu'aux comptables directs du Trésor. Le décret du 12 janvier 1811 étendit ces dispositions aux comptables subordonnés.

de l'an III soit pour la restitution des acomptes accordés pour lesdits services, soit pour le recouvrement des débets résultant des comptes qui doivent être arrêtés par les huissiers et déposés à la Trésorerie nationale ».

Le ministre des finances remplaça, en matière d'administration du Trésor (1), les commissaires de la Trésorerie, et l'arrêté du 18 ventôse an VIII (2) modifia, conformément à ces dispositions, la loi du 13 frimaire, les débets devaient résulter des arrêtés de comptes des ministres chacun pour son département. La dénomination de contrainte que nous rencontrons souvent dans cette étude s'applique, en ces matières, à la décision du ministre des finances, qui rend exécutoires les arrêtés des ministres.

Il faut remarquer la nature des décisions prises à cette époque : elles étaient, en pratique, définitives, tandis que dans la législation actuelle, les décisions sont toujours susceptibles d'une opposition ou d'un recours devant le juge compétent.

(1) L., 1^{er} pluviôse an VIII.

(2) « Le ministre des finances comme spécialement chargé de l'administration du Trésor public est autorisé à prendre tous arrêtés nécessaires et exécutoires par provision contre les comptables, entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques en débet dans les cas et aux termes prévus par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire derniers, le tout ainsi que les ci-devant commissaires de la Trésorerie nationale y étaient autorisés par lesdites lois » (Duvergier, t. XII, p. 150, *Moniteur*, 24 ventôse an VIII, p. 696).

L'arrêté du 28 floréal an XI, et d'autre part, le décret du 12 janvier 1811 (1), étendirent encore le droit des ministres « à tous les préposés des payeurs généraux », d'abord, puis « à tous les agents et préposés des comptables directs du Trésor public, lorsque ces mêmes agents ou préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics ».

SECTION II. — Contre quelles personnes les ministres peuvent-ils, avant 1898, prendre des arrêtés de débet? — Limitations apportées par la jurisprudence.

Nous avons vu, par l'examen des textes précités, que les ministres pouvaient déclarer en débet « les entrepreneurs, fournisseurs, comptables, soumissionnaires et agents quelconques, et tous agents et préposés des comptables directs du Trésor public, lorsque ces agents et préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics. Il faut maintenant étudier dans quelle mesure la jurisprudence a entendu ces dénominations.

Par [comptables, il semble bien qu'on ait voulu entendre tous ceux qui ont pris part au maniement des deniers publics » et les travaux préparatoires semblent bien confirmer cette interprétation. Tout d'abord le Conseil d'Etat a d'ailleurs étendu de la

(1) Duvergier, t. XVII, p. 305.

façon la plus large le recouvrement par arrêté de débet, mais, cependant, en 1844, tout en admettant la validité d'une contrainte décernée contre un notaire qui avait perçu les arrérages de rente dont la propriété aurait dû faire retour à l'Etat (1), le Conseil ne se prononça pas sur les prétentions beaucoup plus générales émises par le ministre.

« Non seulement, disait en effet ce dernier, la contrainte peut être décernée contre les comptables, entrepreneurs, fournisseurs et agents quelconques en débet, mais *encore contre tous les débiteurs du Trésor* et tous autres rétentionnaires de deniers publics, à quelque titre que ce soit. Ce pouvoir donné au ministre des finances dérive de la nature même des choses. La loi sur la séparation des pouvoirs ne permet pas aux tribunaux de connaître des actes de l'administration et presque toujours, les droits du Trésor reposent sur des actes ou des documents administratifs.

« Or, l'administration ne pouvant demander un titre exécutoire aux tribunaux contre ceux de ses débiteurs qui ne sont ni comptables ni fournisseurs, serait complètement désarmée, s'il ne lui appartenait pas de les poursuivre en vertu de contraintes ministérielles, mais il n'en est point ainsi, et toujours la loi du 18 ventôse an VIII a été considérée comme donnant au ministre des finances, en sa qua-

(1) Ord. du 3 septembre 1844.

lité d'administrateur du Trésor, un droit de contrainte contre tous les débiteurs quels qu'ils soient. »

En réalité, la jurisprudence n'admit plus que de façon très restrictive le droit du ministre de prendre des arrêtés de débet. En effet, en ce qui concerne le prix de pension dû par les élèves des Ecoles du Gouvernement, par exemple, le Conseil d'Etat par deux avis antérieurs à la décision que nous venons de citer (1), avait refusé au ministre le droit de poursuivre qu'il prétendait exercer en vertu de la loi du 13 frimaire et de l'arrêté du 18 ventôse an VIII. Conformément à ces avis, le Conseil d'Etat décida que le ministre de l'agriculture ne pouvait que s'adresser aux tribunaux compétents pour obtenir un titre contre un élève de l'Ecole d'Alfort, débiteur du prix de sa pension. Malgré cette jurisprudence formelle et qui paraît en réalité conforme aux textes, il ne semble pas que le ministre des finances ait entendu se soumettre, car l'instruction générale du 20 juin 1859, dans son article 276, indique que le recouvrement du prix des pensions dues par les élèves des Ecoles militaires se fera au moyen de contraintes administratives, comme en matière de deniers publics. D'autre part, les parents doivent signer un engagement de se soumettre à ce mode de recouvrement. Ajoutons que l'article 290 de la même instruction renvoie

(1) 24 avril 1883, section des finances ; 3 octobre 1883, sections réunies de législation, des finances et de la guerre.

purement et simplement à l'article 272 pour le recouvrement des sommes dues par les élèves des Ecoles vétérinaires, d'arts et métiers, d'agriculture (1). Il est vrai de dire que ces dispositions semblent bien n'avoir jamais reçu d'application pratique, ainsi que nous le verrons dans les travaux préparatoires de la loi du 13 avril 1898.

Le Conseil d'Etat a de même annulé les arrêtés de débet pris par le ministre de la marine contre des armateurs à raison de l'entretien et du rapatriement de marins naufragés (2), contre un négociant pour dépenses occasionnées à la marine par suite de la

(1) Arrêt du Conseil d'État, 18 août 1856 (Mauprivez), Lebon, 1856, p. 541. Considérant que les lois et décrets relatifs à la forme dans laquelle des poursuites peuvent être exercées pour parvenir au recouvrement du prix de pension des élèves des Ecoles militaires et de l'Ecole Polytechnique, les dits avis portant que les poursuites contre les redevables en retard doivent avoir lieu suivant les règles du droit commun par devant les tribunaux civils ordinaires;

Considérant que ces lois et décrets ont conféré au ministre des finances le droit de poursuivre par voie de contrainte les débet des comptables, entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques du Trésor public, de leurs caissiers et préposés et généralement de tous détenteurs et rétentionnaires de deniers publics; que la dette dont le paiement est demandé aux sieurs Mauprivez père et fils, et qui aurait pour cause l'admission et le séjour de Mauprivez fils à l'Ecole vétérinaire d'Alfort, pendant les années 1840 et 1841, n'appartient à aucune des classes de débet, que, par suite, c'est à tort que notre ministre des finances a agi par voie de contrainte administrative à l'égard des sieurs Mauprivez père et fils.

(2) Beust, 30 novembre 1883, p. 872 et la note. « Considérant que les requérants n'ont reçu *aucune avance* de l'État en vue d'acquitter les dépenses occasionnées par le naufrage. »

mise à la disposition de ce négociant d'un bâtiment de l'Etat pour coopérer au sauvetage du bâtiment de commerce, le *Réaumur* (1). De même encore, le Conseil d'Etat a refusé au ministre des finances le droit de poursuivre par contrainte le recouvrement des prix de denrées mises à la disposition d'un ancien fonctionnaire colonial (2).

Dans tous ces cas, en effet, les redevables n'ont pas reçu en réalité « d'avances » de l'Etat, il n'y a pas eu de leur part rétention de deniers publics et, malgré les prétentions exposées dans l'instance du 13 juillet 1887, le Conseil d'Etat n'a pas cru devoir admettre qu'il y ait eu détention d'une « portion de la fortune matérielle de l'Etat » lors du prêt d'un navire à un particulier.

Lors même d'un paiement matériellement fait à un particulier, fonctionnaire ou non, il n'a pas paru possible d'admettre toujours la « détention de deniers publics » nécessaire pour permettre l'emploi de l'arrêté de débet et de la contrainte. En effet, lorsque ces sommes sont versées à des fournisseurs, à des entrepreneurs, à des personnes en compte avec l'Etat, on conçoit qu'il y a là des avances susceptibles d'être recouvrées de cette manière. Le Conseil d'Etat n'a pas pensé cependant qu'il en put être ainsi même au cas de cumul de traitements ou de pensions, bien que

(1) Languet, 13 juillet 1887, Lebon, 1887, p. 376.

(2) C. d'Etat, 28 juillet, D. P. 96.3, 62.

l'on affirme parfois qu'en raison du lien particulier qui unit l'Etat et le fonctionnaire (lien que l'on fait remonter d'ailleurs logiquement à l'entrée dans certaines écoles), un arrêté de débet puisse toujours être pris jusqu'au paiement du solde (1). Il nous paraît cependant qu'on ne peut prétendre que le fonctionnaire demeure en compte avec l'Etat jusqu'au dernier paiement de sa pension ou de son traitement. Ce n'est pas un « agent quelconque en débet », quand il a perçu des sommes trop élevées, c'est un débiteur du Trésor qu'on ne peut poursuivre que conformément au droit commun, en présence de la législation antérieure à la loi de 1898 (2). A plus forte raison, le paiement effectué à un particulier même indûment, ne saurait donner au ministre le droit de recouvrer par arrêté de débet, des sommes qui ne sont plus en aucune façon des « deniers publics » ; il y a eu confusion entre ces sommes et le patrimoine du débiteur et l'Etat n'a plus contre lui qu'un droit de créance pur et simple.

C'est ainsi, par exemple, que le ministre de l'intérieur ne peut exiger d'un particulier par arrêtés de débet le remboursement d'une indemnité qui lui a été attribuée pour pillage de ses magasins pendant la guerre (3).

(1) C. Lyon, p. 177, année 1896, *op. cit.* ; voir aussi Laferrière, t. I, p. 441.

(2) Voir conclusions de M. le commissaire du gouvernement, 23 novembre 1883, *évêque d'Angers*. Conseil d'Etat.

(3) Sadoul et Goulard, 23 mars 1877 ; Lebon, p. 308, 1877.

SECTION III. — Les entrepreneurs et les fournisseurs.

La loi du 13 frimaire an VIII et l'arrêté du 18 ventôse suivant, désignent formellement parmi les redevables susceptibles d'être poursuivis par arrêtés de débet les « entrepreneurs et fournisseurs ». Cependant, la jurisprudence paraît refuser absolument au ministre le droit de poursuivre ainsi le recouvrement des débet des entrepreneurs. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, en effet, le Conseil de préfecture « prononcera sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés ». C'est en vertu de ce texte que par deux arrêts célèbres en la matière, le Conseil d'Etat s'est refusé à l'application textuelle des loi et arrêté des 13 frimaire et 18 ventôse an VIII (1).

Les conclusions de M. le commissaire du gouvernement, présentées lors de la première des deux instances, donnent une explication des plus nettes de cette apparente contradiction entre le texte de la loi du 28 pluviôse an VIII et celui de l'arrêté du 18 ventôse. En effet, la loi du 13 frimaire an VIII, dont l'arrêté du 18 ventôse n'est comme nous le savons

(1) Bigle, 18 février 1886 ; Lebon, 1886, p. 153 ; Tilliol, 17 avril 1891 ; Lebon, 1891, p. 281.

qu'une reproduction presque intégrale, n'avait entendu viser que les entrepreneurs d'une nature particulière, « les entrepreneurs des services des fournitures et non les entrepreneurs de travaux publics ». Cette explication est d'ailleurs absolument conforme aux travaux préparatoires des lois de vendémiaire et de frimaire an VIII, puisque ces lois semblent surtout viser les fournisseurs des guerres, les plus suspects à cette époque.

Remarquons d'autre part que la dénomination de « marchés de travaux publics » doit s'entendre dans le sens le plus large, comprenant indistinctement « tous les modes d'exécution des travaux publics » (1). Ce sera donc, en principe, aussi bien les travaux exécutés par des concessionnaires qui se rémunèrent par la perception de péages et de prix de transport, que ceux qui sont confiés à des architectes ou à des artistes et ceux qui sont exécutés sous la direction immédiate de l'administration et moyennant un prix convenu. Le Conseil de préfecture sera compétent pour connaître de toutes difficultés entre l'administration, les entrepreneurs, les architectes (et ce qui nous intéresse particulièrement) (2) pour leurs paiements de traitements ou d'acomptes. Au cas d'offres

(1) Ducrocq, *Droit administratif*, t. II, p. 258.

(2) C. d'Etat (Lenormand), 22 janvier 1883 ; (Ville de Cannes), 11 juillet 1867 ; Paris, 14 décembre 1869 ; C. d'Etat, 23 janvier 1884 (Mary) ; (Krafft), 21 janvier 1869.

de concours de particuliers, de départements ou de communes, le ministre ne pourra pas davantage recouvrer les sommes promises par arrêtés de débets. La jurisprudence a consacré sur tous ces points la compétence exclusive du Conseil de préfecture (1). De même, la jurisprudence est actuellement fixée en ce qui concerne les conventions financières qui peuvent se rattacher à un marché de travaux publics (2), sauf en matière de chemins de fer. D'autre part, les cahiers des charges des compagnies de chemins de fer et de tramways imposent certains frais de visites, de surveillance, de réception de travaux. Ces sommes sont recouvrées en vertu de l'autorisation donnée par les lois annuelles de finances, qui inscrivent au regard de la recette prévue les crédits correspondants pour le paiement des frais ; les créances font l'objet d'états arrêtés par le ministre compétent et remis au comptable chargé du recouvrement, mais ces états n'ont, avant 1898, aucune force exécutoire (3).

Dans certains cas, il faut que l'entrepreneur obtienne une décision du préfet ou du ministre avant de porter ses réclamations devant le Conseil de pré-

(1) Lebon, année 1885, p. 806 (Maurel) ; Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 128, t. I, p. 561 ; Ducrocq, *op. cit.*, t. II, p. 260, n° 586.

(2) Conflits, Lyon, 16 décembre 1876 ; Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 125. Sauf en ce qui concerne les compagnies de chemins de fer.

(3) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de 1898.

fecture ; n'est-il pas nécessaire en effet que l'Etat, comme son adversaire, ait formellement exposé ses prétentions ? Aucune contrainte ne pourra être décernée et le ministre ne pourra, si le compte se liquide en débet, que s'adresser aux tribunaux compétents, en introduisant une instance devant le Conseil de préfecture. Il faudra, non seulement obtenir la solution du litige lorsque l'entrepreneur discutera le chiffre du débet, mais, en l'absence de toute discussion de sa part sur ce point, et s'il se contente d'opposer tacitement une fin de non-recevoir, obtenir contre lui un jugement sans lequel aucune poursuite ne pourrait être intentée. C'est précisément dans ces conditions qu'une circulaire ministérielle du 27 septembre 1888 a dû, en raison de la jurisprudence du Conseil d'Etat, contraire à l'article 124 du règlement spécial du 16 septembre 1843, sur la comptabilité du ministère des travaux publics, prendre les mesures nécessaires pour poursuivre les entrepreneurs en débet : une décision ministérielle fixera la somme due à l'Etat, et si le débiteur refuse de payer, il sera nécessaire qu'un jugement du Conseil de préfecture permette de faire procéder au recouvrement.

C'est ainsi qu'il y a lieu de comprendre les clauses spéciales qui obligent les entrepreneurs à réclamer dans un délai donné contre les décomptes dans les travaux des ponts et chaussées. L'expiration de

ce délai empêche sans doute d'admettre des réclamations contre ces décomptes, mais ne rend pas exécutoire la liquidation d'un débet. L'entrepreneur a encouru une déchéance : sur ce décompte définitif doit intervenir un jugement sans lequel l'état dressé par le ministre resterait sans effet (1).

Si les entrepreneurs ne peuvent pas être poursuivis par arrêtés de débet et contraintes, nous savons déjà qu'il n'en est pas de même pour les fournisseurs. En principe, le ministre pourra déclarer en débet le fournisseur qui aura reçu des sommes trop considérables, aussi bien que celui qui aura encouru des retenues ou des amendes. Mais, on admet ici, au moins si l'on considère que la théorie du ministre juge ne saurait être appliquée, que la décision ministérielle n'est qu'un exposé des prétentions de l'Etat. Malgré le caractère particulièrement grave d'un exposé de prétentions exécutoire, le Conseil d'Etat (2) n'est en réalité que le juge de droit commun de ces contestations, le juge de premier et dernier ressort devant lequel le fournisseur devra former opposition dans un délai déterminé sous peine de voir rejeter définitivement sa réclamation (3). Il faut comprendre dans les marchés de

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 132.

(2) Décret du 11 juin 1806, art. 13 ; Loi du 4 mars 1793 avait ici donné compétence aux tribunaux ordinaires.

(3) Décret du 22 juillet 1806, art. 11, délai de 3 mois, cf. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 146 ; Dumesnil et Dallain, *Trésor*

fournitures « tous contrats qui ont pour but de procurer à l'Etat, en vue d'un service public, les matières, denrées, transports ou main-d'œuvre (1). Les contrats d'achats ou de location d'outils et de machines servant aux chantiers, de fournitures de produits artistiques ou industriels destinés à prendre place dans l'ouvrage public, sont des marchés de fournitures, si le contractant se borne à livrer la chose ou à la poser, à l'adapter ».

Pour distinguer le marché de fournitures du marché de travaux publics, il faut donc rechercher s'il existe en réalité dans le contrat une part de travaux publics. C'est ainsi par exemple, que les marchés passés par l'administration pour l'exploitation du travail des détenus et le service des prisons, ont pu, en raison de clauses nombreuses des cahiers des charges, visant l'entretien des bâtiments, être classés dans les marchés de travaux publics, malgré la jurisprudence de la Cour de cassation, qui, dans des cas analogues, n'avait pas donné cette importance prépondérante à la part de travaux publics contenus dans certains contrats (2).

En matière de transports par chemins de fer pour le compte de l'Etat on s'est demandé dans quelle

public, p. 322 ; Loi 13 avril 1900, art. 24, délai réduit à 2 mois.

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 143.

(2) Ch. civ., Cass., 15 novembre 1881. Chancerelle c. commune des Eaux-Bonnes.

mesure le ministre pourrait par arrêtés de débets (C. d'Et., 1893, p. 363) poursuivre le recouvrement de sommes indûment perçues : pratiquement il faut distinguer si la Compagnie effectue le transport en vertu de clauses particulières du cahier des charges ou de conventions spéciales consenties librement entre elle-même et l'Etat. Dans le premier cas il y aurait marché de travaux publics, et dans le second marché de fournitures, parce que l'on considérerait que l'Etat est alors seulement en dehors des conditions fixées au moment de l'établissement même de la voie, et des conditions généralement appliquées au public.

Ce n'est pas en raison du caractère d'actes de puissance publique des marchés de fournitures qu'ils ont été soustraits à la compétence des tribunaux ordinaires : leur importance considérable, les conséquences extrêmement graves que pourrait avoir leur inexécution (1), surtout en ce qui concerne la marine et la guerre, justifient suffisamment cette attribution au Conseil d'Etat (2). Ces marchés sont de même nature que ceux des départements et des communes,

(1) Les sanctions les plus graves sont d'ailleurs attachées à l'exécution des marchés des fournitures, ce sont :

α Le marché par défaut qui permet de faire exécuter par un autre fournisseur aux risques et périls du premier ;

β La résiliation ;

γ Les sanctions pénales des articles 430 et s.

(2) Conseil d'Etat, 17 août 1825, Boyer et 6 août 1881, Sauvage.

mais ces derniers, en raison de la différence d'importance qu'ils présentent ont été maintenus en principe dans le droit commun ; les exceptions sont de nature à justifier complètement notre assertion. Si l'on considère en outre, les circonstances dans lesquelles furent votées les lois du 12 vendémiaire et du 13 frimaire an VIII, et l'impuissance absolue des tribunaux ordinaires à réprimer à cette époque les dilapidations des fournisseurs, il nous semble que l'attribution de compétence au Conseil d'Etat est suffisamment expliquée.

Les subordonnés du ministre liquident provisoirement afin de permettre les paiements d'acomptes : le ministre seul peut liquider définitivement. Contrairement à ce que nous avons vu pour les travaux publics, le débiteur ne pourra se contenter d'attendre une assignation, mais devra prendre parti, et, sous peine d'être poursuivi sans recours possible, demander lui-même au Conseil d'Etat l'annulation ou la réformation de la décision prise.

On comprend ici l'importance considérable des délais impartis au fournisseur pour déposer les pièces à l'appui de son compte.

Le ministre peut reviser le compte, ceci est parfaitement logique. Bien que l'on admette que la décision ministérielle, malgré les apparences, n'est en réalité qu'un exposé des prétentions de l'Etat, et non un jugement, il y a lieu cependant de donner

une stabilité suffisante aux décisions ministérielles sous peine de compliquer singulièrement la situation de l'entrepreneur qui traite avec l'Etat. Aussi, le Conseil d'Etat a-t-il décidé, qu'en principe, un compte définitivement arrêté par le ministre est immuable, sauf les « cas d'erreurs matérielles, de faux, d'omissions, double emploi ou fraudes » (1). Après ordonnancement et paiement, le ministre ne peut donc plus modifier sa première décision, pas plus que l'entrepreneur en débet qui a définitivement admis le compte, ne peut en demander la revision.

Le délai du recours fixé à deux mois par la loi du 13 avril 1900 ne reçoit d'ailleurs aucune prolongation en raison d'un recours d'abord porté devant le ministre et suivi d'une seconde décision, sauf dans le cas de modifications à la première liquidation et seulement en ce qui les concerne.

SECTION IV. — Des comptables.

Les comptables pourront être débiteurs de l'Etat soit pour avoir payé en dehors des formes légales, ou plus généralement parce qu'ils ne pourront pas

(1) Art. 874. Règlement du 26 mai 1866, subsistances militaires ; Conseil d'Etat, 8 février 1866 ; Conseil d'Etat, 4 août 1866.

justifier d'un versement régulier correspondant à l'amointrissement de leur encaisse, soit pour n'avoir pas effectué tous les recouvrements dont ils étaient chargés. Il convient tout d'abord de rechercher comment et par qui les comptables peuvent être déclarés en débet, ce qui nous contraindra à une revue rapide de leur situation vis-à-vis de l'Etat. Les comptables visés dans les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII sont, nous le savons, « tous ceux qui ont manié des deniers publics » auxquels l'arrêté du 28 floréal an XI et le décret du 12 janvier 1811 ont ajouté « les agents et préposés des comptables directs du Trésor, lorsqu'ils ont fait personnellement la recette des deniers publics. En dehors des comptables de droit, les comptables de fait, c'est-à-dire ceux qui, sans autorisation, s'immiscent dans le maniement des deniers publics pourront être, eux aussi, débiteurs de l'Etat. Il conviendra, de plus, de rechercher dans quelle mesure les comptables-matières pourront être déclarés en débet : en raison de l'importance considérable de cette comptabilité spéciale, on comprendra aisément comment on a dû peu à peu augmenter les contrôles et les responsabilités.

A. Comptables de droit (1). — La responsabilité

(1) Les trésoriers-payeurs généraux sont soumis au contrôle de la Cour des comptes, au contraire des receveurs particuliers et des percepteurs dont ils centralisent les opérations. Certains

des comptables est mise en jeu par des arrêtés de débet ministériels et par les arrêts de la Cour des comptes. Il faut remarquer tout d'abord que les comptables supérieurs du Trésor sont seuls, dans cette branche, justiciables de la Cour des comptes ; dans les régies financières, les comptables principaux qui sont des comptables d'ordre, « répondent eux aussi devant cette juridiction » des opérations de leurs receveurs malgré la centralisation des fonds aux mains des trésoriers payeurs. En principe, la Cour ne juge que les comptes de gestion en deniers, sauf de rares exceptions (1). Le comptable a, d'une part, « l'encaisse initiale et les titres de recette, d'autre part, l'encaisse finale et les pièces de dépenses. Ces pièces de dépenses sont : α les non-valeurs ; β les pièces justificatives des services de dépense ; γ les pièces justificatives du caractère libératoire des paiements.

« Quand le comptable a produit les procès-verbaux d'encaisse initiale et finale, et les pièces justifi-

comptables « d'ordre », comme l'agent comptable des virements de comptes et l'agent comptable des traites de la marine, bien que n'ayant aucun maniement de fonds, sont cependant traités comme des comptables ordinaires. Cela permet d'atteindre des opérations qui, sans cela, échapperaient au contrôle de la Cour des comptes.

(1) Arrêté du 25 juin 1871, administration du timbre, contributions indirectes, manufactures, monnaies, timbres-poste ; article 5, lycées, règlement 16 octobre 1867, I, 30 décembre 1868 ; *Imprimerie nationale* ; règlement 28 décembre 1855, etc. ; article 879, décret 31 mai 1862.

catives de la recette et de la dépense... ; que le montant de ces dernières se trouve exactement encadré dans les procès-verbaux d'encaisse initiale et finale, on dit qu'il a assuré sa ligne de comptes (1). »

La Cour des comptes juge la ligne de comptes (2), le ministre, lui, statue sur les éléments étrangers à cette ligne de comptes. Le comptable doit, en effet, justifier non seulement de la matérialité des poursuites, mais aussi de leur opportunité, il doit veiller à la « nature et à la qualité des valeurs » qu'il reçoit. Lorsqu'exceptionnellement, il reçoit des valeurs représentatives, ce ne peut être que dans certains cas déterminés. En principe, il doit contrôler la solvabilité des cautions qui sont légalement exigées. De plus, il doit prendre certaines précautions matérielles pour assurer que les sommes qu'il a encaissées ne lui seront point dérobées.

La Cour prononcera une condamnation au montant du débet s'il y a lieu, ou déclarera le comptable quitte ou en avance : dans ce cas, il faut remarquer que l'arrêt de la Cour ne créera pas une dette à la charge du Trésor (3). Le ministre statue sur les

(1) C. Lyon, *op. cit.*, p. 455.

(2) Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 395 ; Remy, *Traité de la comptabilité publique*, p. 421 ; Stourm, *Budget*, p. 560 ; Ducrocq, *op. cit.*, t. II, p. 446 ; C. Lyon, *op. cit.*, p. 463.

(3) Décret du 31 mai 1862, art. 417 et suiv. (Une expédition des arrêts sur les comptes des agents du Trésor est adressée au ministre des finances pour en faire suivre l'exécution (art. 419) ;

responsabilités en dehors de la ligne de comptes et peut déclarer en débet un comptable en raison des responsabilités encourues par lui ou ses préposés, alors même que la Cour aura rendu en sa faveur un arrêt de quitus (1). D'autre part, on conçoit que le ministre puisse, décharger de sa responsabilité un comptable que la Cour aurait déclaré en débet, par exemple, si ce comptable prouve que le déficit qui lui est imputé est le résultat d'un vol commis malgré des précautions prises et bien que la surveillance légalement exigée ait été effectuée (2).

En effet, cette décharge constitue pour le comptable un droit, quand il a réellement accompli toutes les obligations qui lui incombent. Comme le dit fort bien M. C. Lyon, les responsabilités des comptables ne les font point « les assureurs du service public contre les sinistres ».

S'il y a paiement effectué sur faux, et que le payeur en fasse état dans sa ligne de compte, il pourra arriver que le juge du compte constate le faux, ou qu'il ne l'aperçoive pas. Dans le premier cas, il rejettera le paiement et, dans le second cas donnera quitus.

Décret 1^{er} avril 1808 : La Cour sera tenue de rayer de la dépense des comptables les avances par eux prétendus faites pour quelque cause que ce soit sur les intérêts des débets. V. art. 368, D. du 31 mai 1862.

(1) 4 septembre 1840, Cons. d'Etat (Bricogne, Duffo), 7 février 1848.

(2) Art. 21, 329, 351. Décret du 31 mai 1862.

Le ministre pourra bien statuer sur la responsabilité du comptable, mais on ne comprendrait pas qu'il puisse, en présence d'une constatation de faux reviser lui-même le compte pour lequel un quitus aurait été rendu dans ces conditions : il devra s'adresser à la Cour des comptes elle-même en vertu des dispositions générales de l'article 24 de la loi du 16 septembre 1807. La jurisprudence et la doctrine sont d'accord sur ce point (1).

B. *Recettes*. — Le comptable en principe, doit commencer par couvrir de ses deniers la perte que le Trésor a subie, sauf à demander ensuite au ministre décharge de sa responsabilité. Le trésorier-payeur général est responsable de la gestion des receveurs particuliers, comme ceux-ci le sont de la gestion des percepteurs : chacun doit couvrir de ses deniers l'in-

(1) L., 16 septembre 1807, art. 14. La Cour, nonobstant l'arrêt qui aura définitivement jugé un compte, pourra procéder à sa révision, soit sur la demande du comptable, appuyée de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit d'office à la réquisition du procureur général pour erreur, omission, faux ou double emploi reconnus par la vérification d'autres comptes. Cons. d'Etat (de Bonardi de Grandelos), 3 juillet 1885, Lebon, 1885, p. 634.

(2) Le ministre statuera en ce qui concerne les comptes de clerc à maître et le comptable « définitivement et irrémédiablement chargé des actes de ses commis personnels.... peut au contraire, quand il s'agit de commis officiels et après avoir couvert le cas échéant, le service public de ses deniers personnels, invoquer les circonstances de force majeure qui peuvent faire disparaître ou atténuer sa responsabilité à ses charges (C. Lyon, *op. cit.*, p. 487).

suffisance de recettes constatée pour son subordonné, sauf déduction des cotes indûment imposées ou irrécouvrables. En ce qui concerne les recettes des contributions directes, la perception est distincte de l'établissement de l'impôt, tandis qu'au contraire, en ce qui concerne les contributions indirectes, nous trouvons les deux opérations confondues sinon dans les mêmes mains, au moins dans le même service, ce qui explique ici l'accumulation des contrôles d'autant plus nécessaires que le recouvrement dépend surtout du zèle des agents. Si le principe de la responsabilité est le même, si « tous les comptables ressortissant au ministère des finances » sont responsables du recouvrement des droits liquidés sur les redevables, d'après l'article 320 du décret du 31 mai 1862, on admet pour les receveurs des contributions indirectes, des distinctions entre « les créances qui doivent demeurer à la charge des comptables et celles qu'il y a lieu d'admettre « en reprise à l'exercice suivant, ou dont les receveurs sont dans le cas d'obtenir la décharge ».

Les receveurs particuliers centralisent périodiquement les fonds, même ceux des receveurs des contributions indirectes et des douanes, et des receveurs principaux des contributions indirectes : eux-mêmes perçoivent directement certaines recettes. « Toutes les recettes en un mot, qu'elles proviennent d'impôts, de monopoles, de domaines, des forêts, etc.

dans chaque arrondissement, entrent dans la caisse du receveur des finances (1). »

Les versements faits à la caisse du receveur sont constatés par un récépissé à talon extrait d'un registre à souches : ce récépissé, visé à Paris par un service spécial et autrefois, en province dans les 24 heures de sa date par les préfets et sous-préfets, fera titre contre le Trésor : les talons sont adressés au ministre et la comparaison avec les bordereaux récapitulatifs et les souches des registres permet à la Direction de la comptabilité publique d'établir l'encaissement des recettes effectuées par le comptable (2). On comprend ainsi par ce bref exposé dans quelles conditions le comptable peut, en raison d'une recette, devenir le débiteur du Trésor. Nous savons d'autre part, comment il est tenu de défendre la caisse dont il est dépositaire contre toute atteinte, après avoir effectué les recouvrements avec toute la diligence et l'opportunité désirables.

Dépenses. — En matière de dépenses, la nécessité d'un contrôle très minutieux apparaît davantage en-

(1) Remarquons ici que les comptables supérieurs du Trésor, justiciables de la Cour des comptes, tout en centralisant les fonds des receveurs des régies financières, ne sont pas responsables de leurs opérations, puisque les comptables d'ordre de ces régies (receveurs principaux) sont eux justiciables de la Cour des comptes et en répondent devant elle de ces opérations.

(2) Loi du 24 décembre 1896, article 11, supprime le visa dans les départements ; décret du 4 janvier 1897. Récépissés à talon.

core, car « dans le service de la recette, la partie est plutôt à l'état de résistance, puisqu'elle ne demande qu'à ne pas verser, elle est plutôt dans le service de la dépense à l'état de complicité, puisqu'elle ne demande qu'à recevoir (1) ». La dépense doit être liquidée et ordonnancée avant que le paiement puisse avoir lieu. Ce qui nous intéresse surtout, c'est que le comptable devra payer seulement : 1° si les crédits ne sont pas dépassés ; 2° si les pièces justificatives de la dépense sont régulièrement présentées ; 3° si la partie donne une quittance en bonne et due forme. Les ordonnateurs font viser par le ministre des finances les ordonnances qu'ils ont émises, puis préviennent les parties prenantes, tandis que le payeur (2) est avisé (3) au moyen des « feuilles d'autorisation de dizaine ».

Pour les ordonnateurs secondaires, les formalités sont les mêmes, sauf que le créancier reçoit un mandat et que le payeur est avisé au moyen d'un « bordereau journalier de mandats. »

Nous n'avons pas à insister ici sur les réquisitions

(1) C. Lyon, *op. cit.*, p. 4, 1896.

(2) Le service des paiements est en principe assuré par les comptables du Trésor et non par les receveurs des régies financières (V. Circ. du 22 mars 1867 modifiant l'article 354 du décret du 31 mai 1862, la validité de la quittance qui leur est fournie par l'intermédiaire du régisseur qui l'a reçue ne saurait cependant leur être opposable.

(3) C. Lyon, *op. cit.*, p. 31.

de l'ordonnateur, qui pourra ainsi contraindre le comptable à payer malgré sa résistance : il nous suffit de savoir que le trésorier-payeur s'assure lui-même si les deux premières conditions sont remplies, tandis que le paiement sera le plus souvent effectué par des comptables subordonnés qui n'auront en réalité qu'à exiger du preneur la « bonne et valable quittance qui déchargera leur responsabilité ».

SECTION V. — Des régisseurs de dépenses.

Au lieu de confier certains services à des entrepreneurs, l'administration peut les faire exécuter par ses agents eux-mêmes : ces services sont dits alors « régis par économie ». Des services peuvent exiger des dépenses minimales continues, il faut donc faire des avances aux régisseurs de dépenses : nous allons ici encore rencontrer une source de créances de l'Etat contre ceux de ces régisseurs qui ne justifieraient pas des dépenses jusqu'à concurrence des avances qu'ils ont reçues. On doit tout d'abord restreindre au strict nécessaire ces services dans lesquels « un agent intermédiaire est interposé entre le payeur et les parties prenantes, car on ordonne ici en bloc le montant des paiements à effectuer au nom du régisseur qui le reçoit sur sa quittance à titre d'avances et est chargé de les faire

parvenir aux véritables créanciers ». D'autre part, il faut diminuer autant que possible le chiffre des avances et exiger des justifications avant d'en consentir de nouvelles.

Sous le premier Empire, les exceptions aux principes généraux sont motivées par la nécessité d'éviter aux chefs de certaines administrations, faute de pièces justificatives en temps opportun, de faire eux-mêmes sur leurs deniers personnels les avances nécessaires (1).

A cette époque, le payeur apprécie, c'est « à sa prudence et à sa réserve » que l'on s'en remet pour apprécier l'urgence et la nécessité des exceptions admises. Privilège d'ailleurs des plus dangereux, puisqu'il suffira que le juge du compte considère l'appréciation du payeur comme erronée pour mettre à sa charge le paiement des avances insuffisamment justifiées. En 1822, la situation se précise, et quelques régisseurs (2) sont autorisés à recevoir des avances, sous condition de justifier dans le délai d'un mois des paiements effectués. Plus tard (3), l'on étend encore les conditions dans lesquelles des avances pourront être consenties ; cependant, les règles générales

(1) Arrêté du 8 floréal an VIII, art. 7, défend aux comptables de payer de leurs deniers sous peine de perdre tous droits à remboursement, sauf décision gracieuse du ministre (Cons. d'Et., Bullotte, 16 février 1825 ; Berchet, 15 mai 1826).

(2) Ord. du 14 septembre 1822, art. 7.

(3) Ord. du 31 mai 1833, art. 72 ; Décr. du 31 mai 1862, art. 94 ; Décr. du 3 août 1876 ; Décr. du 23 septembre 1888.

primitivement établies sont maintenues : maximum déterminé des avances fournies, et nécessité de justifier des dépenses faites dans un certain délai ou de reverser les sommes non employées. Malheureusement une disposition du décret du 31 mai 1862, article 94, permet par une interprétation d'ailleurs exacte, de créer un véritable « compte courant entre le régisseur et le payeur » (1) : de plus, un régisseur peut cumuler plusieurs services et par là même plusieurs avances, ce qui rend trop faciles les virements d'un service à un autre suivant les besoins (2). Il faut remarquer qu'une caisse créée au moyen de recettes particulières (objets réformés ou hors d'usage) transformerait le régisseur de dépenses en un véritable « gestionnaire de fait ».

Le régisseur fournit au payeur les pièces justificatives de la dépense et le visa de l'ordonnance n'intervient qu'après le paiement : bien entendu le refus de ce visa entraînerait la responsabilité du régisseur de dépenses.

La Cour des comptes ne jugera pas directement les comptes du régisseur, mais ces comptes lui seront

(1) Aucune avance ne peut, dans la limite de 20.000 francs être faite par un payeur pour un service régi par économie, qu'autant que toutes les pièces justificatives de l'avance précédente lui auraient été fournies ou que la portion de cette avance dont il lui resterait à justifier, aurait moins d'un mois de date. V. Circul. du 15 octobre 1853, justifications d'avances en sommes égales aux mandats.

(2) Décr. du 24 juin 1884.

soumis cependant, puisque les pièces justificatives qu'il transmet au payeur figureront dans la ligne de compte de ce payeur : ainsi des observations pourront être présentées et donner lieu à une déclaration de débet du payeur qui aura accepté ces pièces sans réclamations.

Le payeur qui ne recevrait pas de pièces justificatives devra tout au moins justifier des mesures qu'il a prises pour signaler aux ordonnateurs ce manquement aux règles de la comptabilité. Cette indication permettrait à la Cour de donner quitus au comptable : quant au régisseur, le ministre pourra le déclarer en débet et le contraindre au versement des fonds pour lesquels il n'apporte pas la preuve de la régularité de la dépense. C'est au ministre qu'il appartient en effet d'apprécier si les justifications fournies sont suffisantes. L'ordonnateur pourra, en faisant usage de son droit de réquisition, obliger le payeur à se contenter des justifications qui lui ont été apportées et permettre ainsi au régisseur d'obtenir le versement d'autres avances.

Cependant la Cour des comptes fit observer, en 1847, qu'au cas de vol ou de perte par force majeure, on ne pouvait contraindre par réquisition le payeur à accepter comme pièce justificative un procès-verbal établissant les circonstances de la perte ou du vol. Le ministre, dans ce cas, peut bien décharger le régisseur de toute responsabilité, mais il suffit, en ce qui

concerne le jugement du compte du payeur par la Cour, que l'avance ne soit pas appuyée de pièces justificatives pour que, sur ce point, les observations faites, permettent de demander au ministre les explications nécessaires. Le ministre, d'ailleurs, n'a pas à déclarer d'abord le régisseur en débet, puis à provoquer ensuite une exonération gracieuse : il suffit qu'il apprécie les circonstances de la perte et qu'il statue ensuite d'après ces circonstances elles-mêmes.

On conçoit que des malversations nombreuses puissent se produire dans des services de cette nature, mais il est à craindre surtout que le ministre n'apprécie trop favorablement les justifications présentées par son subordonné. Cependant, la Cour, dans ses observations, signalerait les insuffisances qu'elle constaterait dans les pièces remises au payeur, et il est certain que ce contrôle, tout dépourvu de sanction qu'il puisse paraître, sera de nature à empêcher nombre d'abus.

SECTION VI. — Des deniers militaires.

A côté des exceptions aux règles générales que nous venons de signaler, il en est d'autres parmi lesquelles les « dépenses payables sur revues » et « les traites de la marine ».

Il est impossible évidemment de pouvoir ordonner pour chaque créancier de l'Etat, les sommes dues pour *la solde* : de plus, ces sommes sont payables d'avance. Le conseil d'administration ou le commandant des corps de troupes reçoit donc des payeurs, et sur ordonnancement, les sommes qui doivent être mises à sa disposition. La solde est répartie entre les ayants droit, tandis que d'autres allocations, destinées à l'entretien des troupes, sont gérées par le conseil d'administration lui-même. Les fonds de la solde auxquels il convient d'ajouter certaines allocations individuelles non remises aux hommes, mais destinées à leur entretien, constituent des deniers privés : c'est le fonds de l'ordinaire (1). Au contraire, les sommes qui sont gérées par le conseil d'administration lui-même ou masses, sont des deniers publics. Cette distinction explique comment l'on pourrait répartir entre divers corps de troupes des fonds ainsi gérés, tandis que les fonds de l'ordinaire ne sauraient être enlevés aux hommes auxquels ils appartiennent. Les « masses » sont fournies à forfait et les conseils d'administration pourront ainsi former des caisses particulières échappant à tout contrôle. Dans la plupart des cas, au contraire, on pourrait employer le système des

(1) Remy, *op. cit.*, p. 479 ; C. Lyon, p. 481 ; Lois, 28 août-10 septembre 1790, 21 octobre 1791 ; Loi, 26 fructidor an VII.

avances. Les conseils d'administration ne sont pas en effet des régisseurs ; on ne pourrait, en ce qui concerne la solde, fixer un maximum légal, ni exiger des justifications semblables à celles qui sont demandées aux régisseurs de dépenses.

En l'an XIII, on avait imaginé un système qui permettait de réclamer aux conseils d'administration la restitution de sommes perçues en excédent, mais il arrivait que ces restitutions restreignaient d'autant les demandes ultérieures ; en 1810, on modifia l'ancien système et l'on supprima les restitutions périodiques. Actuellement le principe est encore appliqué, et à la suite de forcements des états d'effectif, les corps de troupes se trouvaient en 1878 débiteurs de plus de 6 millions (1).

Le seul contrôle s'opère par la comparaison des états de quinzaine qui ont servi de base au paiement, avec les états de présence effective : le règlement « s'opère au moyen des revues générales de liquidation établies tous les 3 mois par l'intendant militaire ». Les ordonnancements accompagnés des acquits du conseil déchargent définitivement le payeur. La Cour n'aura aucun moyen d'établir que les dépenses ont été régulièrement faites : elle ne pourra que signaler les forcements d'états.

Le ministre examine les comptes des conseils d'ad-

(1) Rapport de la Cour des comptes, 1878 ; Circ. du 17 novembre 1873 et du 16 août 1875.

ministration et par arrêtés de débet, contraint s'il y a lieu, les membres de ces conseils à reverser les sommes dépensées, pour lesquelles une justification n'est pas présentée. Le chef de corps et les membres du conseil sont tenus solidairement : il nous paraît certain, que si le ministre peut poursuivre personnellement et pour le tout chacun des membres du conseil, l'officier poursuivi, pourra à son tour demander à ses collègues le remboursement de leur « part et portion », malgré le texte de la loi du 16 mars 1882 qui indique que « le chef de corps et le conseil d'administration sont solidairement responsables envers l'Etat (1) ».

Il n'y a assurément pas ici une exception aux règles générales du Code civil : d'autant plus que cette exception conduirait à des difficultés pratiques très sérieuses.

Les membres du conseil d'administration ne sont pas tous responsables dans la même mesure. D'après le règlement du 14 janvier 1889, article 43, § 1 « les sommes dont le conseil se reconnaît débiteur, seront réparties par ses soins entre les membres qui ont commis l'irrégularité, autorisé ou confirmé la mesure, au prorata *de la solde du grade dont chacun d'eux était alors titulaire*. Si cette répartition ne peut se faire sans le consentement unanime des intéressés, le ministre statuera après enquête ».

(1) M. Crétin, *Contentieux militaire*, n° 602.

Outre le conseil d'administration, certains officiers sont responsables des deniers qu'ils auront maniés : c'est ainsi que le trésorier et autres officiers comptables sont responsables envers l'Etat et envers le conseil. Il peut même arriver que l'officier comptable soit seul tenu, si le préjudice causé lui est personnellement imputable. Remarquons, d'autre part, que le jugement acquittant un officier gestionnaire poursuivi pour faux et soustractions frauduleuses, ne décharge en aucune façon cet officier des remboursements dont il est tenu vis-à-vis de l'Etat pour les pertes imputables à sa mauvaise gestion. Dès lors, le Conseil d'Etat saisi du recours contre une décision ministérielle qui a refusé d'autoriser le remboursement du cautionnement, doit vérifier l'existence des faits allégués et apprécier le préjudice causé (1).

Traites de la marine. — Il arrive fréquemment que des consuls, des commandants de la marine, ont à pourvoir à des paiements urgents pour des dépenses imprévues. Ils tireront sur le Trésor des traites, qui leur permettront d'obtenir rapidement les sommes nécessaires et recevront ainsi des avances dont il leur faudra justifier.

Un agent comptable spécial, justiciable de la Cour des comptes reçoit toutes les traites de cette nature : il fait toutes les diligences nécessaires pour obtenir

(1) Lebon, année 1874, p. 277.

des tireurs les justifications exigibles, et ce, sous sa responsabilité personnelle. Le ministre de la marine (1) intervient contre les tireurs qui ne fourniraient pas de justifications suffisantes et il peut engager leur responsabilité pécuniaire par arrêtés de débet. Nous retrouvons là une situation un peu analogue à celle des régisseurs de dépenses, car l'agent comptable sera responsable, comme le payeur des dépenses, s'il n'exige pas les pièces justificatives nécessaires.

Nous n'insisterons pas davantage sur ce point, et nous arrivons ainsi à d'autres catégories de gestions dans lesquelles l'Etat aura aussi des créances à recouvrer, bien que d'une part, les manutentiers de deniers publics puissent n'être pas des comptables et qu'il s'agisse, d'autre part, de matières et non de deniers.

SECTION VII. — Comptabilité de fait.

Toute personne, qui sans autorisation légale s'im-

(1) Lanjalley, p. 209. Avant l'époque de la clôture de chaque exercice, le ministre de la marine statue sur les traites afférentes à cet exercice qui lui restent à régulariser pour cause de non production de pièces justificatives de la dépense à laquelle elles se rapportent. S'il est reconnu que les traites doivent demeurer à la charge des tireurs qui les ont émises, ceux-ci sont constitués débiteurs de leur montant et ce débet est porté à la connaissance du ministre des finances, pour qu'il en fasse poursuivre le recouvrement par l'agent judiciaire du Trésor public.

mise dans le maniement des deniers publics (1) est comptable de fait.

Dans la plupart des cas, il faut remarquer d'ailleurs que cette immixtion apparaît comme inspirée par les motifs les plus excusables : l'ignorance des règles de la comptabilité presque toujours, et, quelquefois aussi, la nécessité absolue d'agir, sont les sources les plus ordinaires de ces graves infractions (2). En principe, le comptable de fait est soumis aux mêmes règles que les comptables légalement autorisés : de tout temps, cette solution a été admise, le décret du 31 mai 1862, article 25, détermine cette situation :

« Toute personne, autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers publics, est par ce seul fait constituée comptable, sans préjudice des poursuites prévues par l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques.

« Les gestions occultes sont soumises aux mêmes

(1) On peut se demander si les gestions de fait peuvent se produire dans la comptabilité des matières. Cons. d'État, 3 janvier 1813. Lebel, adjoint aux commissaires des guerres, fut chargé de la garde d'un magasin à fourrage dans lequel un déficit fut constaté. Le ministre le déclara en débet et le Conseil d'État rejeta son recours en le déclarant comptable de fait.

(2) Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 401 ; Remy, *op. cit.*, p. 507 ; Marquès di Braga et C. Lyon, *Répertoire de droit administratif*, V^o *Comptabilité de fait*, nos 132 et s. ; De Swart, *Des comptabilités occultes et des gestions extraréglementaires* ; Max Boucard et Jèze, p. 545 ; Stourm, *Budget*, p. 154 et suiv. ; Marcé, thèse, 1887.

juridictions et entraînent les mêmes responsabilités que les gestions patentes et régulièrement décrites. »

En vertu de ce principe, le juge du compte intervient dans tous les cas, pourvu que les deux conditions précédemment indiquées soient remplies : maniement de deniers publics, personne non investie de l'autorisation légale (1).

Il importe de remarquer d'ailleurs qu'en l'absence de « justifications suffisantes et lorsqu'aucune infidélité ne sera révélée à la charge du comptable, la Cour pourra suppléer, par des considérations d'équité, à l'insuffisance des justifications produites (2).

Le juge des comptes statue en dehors de toute immixtion du ministre (3). Bien entendu, et en vertu de la règle dont nous avons déjà trouvé une application (C. d'Et., 1871), la Cour n'a pas à tenir compte de la solution intervenue au cas de poursuites devant la juridiction criminelle. D'autre part, elle n'a pas à juger sur l'ensemble des comptes présentés, si des

(1) L'ordonnateur qui a émis un mandat fictif ne pourrait être déclaré justiciable de la Cour des comptes que s'il a eu les deniers publics à sa disposition. Cependant la Cour des comptes, 13 janvier 1887 (Demarguilly), a même déclaré comptable de fait un maire qui a connu et tacitement approuvé les agissements de son subordonné. Voir Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 403.

(2) Décret du 31 mai 1862, art. 25.

(3) Ainsi, en 1849, la Cour a rendu un arrêt mettant en demeure le dernier dépositaire de la Caisse de la marine de lui rendre compte de sa gestion, bien que l'agent comptable de cette caisse fût alors placé sous l'autorité du ministre qui examinait les comptes et exigeait un cautionnement.

avances ont été faites par le comptable de fait, sur ses deniers privés : le jugement ne saurait porter que sur les justifications fournies à l'appui des dépenses effectuées sur des deniers publics « sauf, au cas de liquidation et d'ordonnancement des dépenses supplémentaires, par l'autorité compétente, à prononcer ultérieurement sur les justifications produites au soutien du paiement lorsqu'il aura été effectué par un comptable régulier (1) ».

S'il s'agit de deniers ministériels, le ministre seul compétent pour statuer sur la responsabilité des régisseurs de dépenses, conseils d'administration, etc. prendra s'il y a lieu contre les *régisseurs de fait* des arrêtés de débet, et la contrainte décernée permettra de poursuivre le recouvrement des créances de l'État (2).

Le comptable de fait devra justifier d'abord de sa recette, s'il s'agit non d'avances effectuées par le Trésor, mais de sommes recueillies par exemple par souscriptions, puis il devra aussi justifier des dépen-

(1) Remy, *op. cit.*, p. 526, Cons. d'Et., 1876 (Bourdon), Décret du 1^{er} mai 1808.

(2) Ex. masse noire. Caisse des Itzibous, 1865 ; Circ. du ministre de la guerre, 1^{er} janvier 1827 ; Cons. d'Et., 13 mai 1822 ; Cons. d'Et., 1834, Salleron ; Cons. d'Et., 18 juillet 1874, Baron. Le Conseil d'Etat a rejeté les recours 1^o du général Semelé qui avait touché en bloc des parts de prise dont une partie devait être versée aux Invalides de la marine ; 2^o du maire Salleron qui avait reçu des avances pour l'organisation de la garde nationale ; 3^o du secrétaire général Baron qui avait acheté avec des deniers publics 81.000 francs de havresacs inutilisables.

ses qu'il invoque à l'appui de son compte, mais il faudra de plus que la dépense soit admise, c'est-à-dire que l'autorité budgétaire décide si des crédits doivent être votés dans ce but. Si l'utilité de la dépense n'était pas reconnue, le juge du compte ne pourrait en effet l'admettre (1). Quant à la réalité du service fait, nous savons que la Cour pourra se contenter de justifications plus ou moins complètes suivant l'application de l'article 25 précité. Au cas de débet dûment constaté par arrêt, le ministre poursuivra le recouvrement par les moyens ordinaires (2).

SECTION VIII. — Comptables-matières.

En dehors des deniers publics, l'Etat possède une quantité considérable de biens mobiliers, d'approvisionnements, de denrées et de matériaux de toute sorte : or, il est difficile de donner un compte exact de leur valeur, car la variété des matières est infinie, et leurs unités ne sauraient être séparément évaluées. Cependant, il y a nécessité absolue à exercer sur l'ensemble de ces objets un contrôle suffisant pour permettre d'éviter toute soustraction frauduleuse, tout gaspillage inutile et pour maintenir cons-

(1) Loi de finances du 29 juillet 1884, en ce qui concerne la reconstruction du Palais de la Légion d'honneur.

(2) Duvergier, 1843, p. 186, 187, note sous l'article 14 de la loi du 6 juin 1843.

tamment en état des approvisionnements auxquels peut être lié non seulement la fortune, mais le sort du pays.

Dès 1831, la Cour des comptes tenta d'étendre son contrôle sur les comptes-matières, mais la résistance était vive et l'on considérait comme impossible le jugement de la Cour sur ces comptes.

Comment, disait-on, permettre d'entraver ainsi les demandes des administrateurs, seuls compétents en somme sur l'opportunité des mesures à prendre ? Cependant, malgré les résistances, les réclamations ont enfin abouti (1). Il faut remarquer seulement qu'il existe des matières de diverse nature et que le contrôle exercé varie suivant les catégories. En effet, il est des matières qui sont en réalité des valeurs représentatives, comme telles assimilées aux deniers et soumises au jugement de la Cour des comptes. D'autre part, certains comptes-matières ne sont soumis ni au contrôle, ni au jugement de la Cour : ce sont les comptes des « valeurs mobilières et permanentes (2).

(1) Loi du 6 juin 1833, « chaque année les comptes-matières seront fournis aux Chambres ». Loi du 3 juin 1843 ; Ord. du 26 avril 1844 ; Décret du 31 mai 1869.

(2) Décret du 31 mai 1862, art. 877. Cette comptabilité comprend les « mobiliers de l'Etat garnissant les hôtels, casernes, pavillons, quartiers, chapelles, hôpitaux et autres établissements ; les matières, engins, outils et ustensiles d'exploitation ; les gabarits, modèles-types et étalons ; les bibliothèques, archives, musées, cabinets et laboratoires ; les dépôts de cartes et d'imprimés ; les objets d'art et de science.

Ces matières, en effet, ne sont susceptibles que d'un mouvement peu fréquent.

Enfin, pour les matières de consommation et de transformation seulement, il existe une ligne de comptes, un procès-verbal « d'existants aux deux dates extrêmes de la gestion annuelle, et encadrant les entrées et sorties effectuées pendant la gestion » (1). On conçoit les difficultés que présente l'évaluation du prix de ces matières, d'autant plus qu'il y aura lieu de tenir compte des déchets, et des évaluations de rendement des plus délicates. La responsabilité de l'agent comptable est engagée non seulement en raison des pertes, mais aussi en raison de la qualité des denrées reçues ou des rendements effectués. La Cour rend non pas des arrêts, mais des déclarations sur les comptes des comptables-matières dont nous parlons : ces déclarations permettent au ministre de statuer sur les responsabilités qui peuvent être encourues et c'est par arrêtés de débet que le recouvrement s'effectuera.

S'il n'y a pas eu de procès-verbaux d'inventaire au moment des changements d'agents, l'agent en fonctions peut être rendu responsable, même des manquants qui seraient en réalité imputables à l'ancien comptable : tous deux seraient poursuivis à la suite d'arrêtés de débet pris par le ministre compé-

(1) C. Lyon, *op. cit.*, p. 604.

tent (1). Au cas de perte par force majeure, le comptable peut demander décharge en faisant constater que toutes les précautions ont été prises par lui. Cette constatation une fois faite, le ministre ne pourrait reprendre contre lui un arrêté de débet, par ce motif qu'une enquête judiciaire a affirmé et établi sa responsabilité (2).

Il y a lieu aussi pour le ministre d'établir nettement que les déficits constatés sont bien la conséquence d'un défaut de surveillance, et non pas d'une dessiccation possible ou de déchets résultant de criblages par exemple (3).

En raison de leurs approvisionnements considérables, les ministres de la guerre et de la marine ont soumis les comptes-matières de leurs départements à des règlements spéciaux du 9 septembre 1888 et du 13 avril 1898. Ces règlements ne modifient pas bien entendu les règles générales que nous venons d'exposer, il faut remarquer seulement que les objets de consommation qui ne sont pas en réalité destinés aux approvisionnements, ainsi que le matériel en usage dans les corps de troupes ne sont pas soumis aux règles de la comptabilité-matières.

(1) Cons. d'Etat (*Feutrier*), 2 août 1826 ; (*Baugé*), 27 août 1826 ; (*Devaux*), 14 septembre 1814.

(2) *Niocel*, 25 février 1852, Cons. d'État.

(3) Cons. d'Etat (*Goussault*), 18 mars 1892 ; *Lebon*, 1892, p. 286.

SECTION IX. — Des ordonnateurs. — Peuvent-ils être poursuivis sur arrêtés de débet ? — Des exceptions.

En présence des termes formels des lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire, an VIII, nous savons qu'il paraît impossible de constituer en débet, par arrêté ministériel, un ordonnateur qui ne s'est, en aucune façon, immiscé dans le maniement des deniers publics. Nous n'insisterons pas ici davantage sur la situation particulièrement grave ainsi faite à l'Etat, en matière de dépassements de crédits par les ministres (1). Nous savons que la Cour des comptes ne peut s'attribuer sur les ordonnateurs aucun contrôle, puisque l'on n'a pu, malgré les blâmes formulés, tenter aucun essai pratique tendant à permettre à l'Etat le recouvrement de sa créance. D'autre part, nous savons que dans certains cas, l'ordonnateur peut contraindre le payeur, par réquisitions, à effectuer un paiement irrégulièrement justifié. Nous avons vu que par des mandats fictifs, l'ordonnateur pouvait faire verser à un prétendu créancier ou pour un prétendu service, des sommes, qui en réalité ne seraient pas dues par l'Etat, et nous avons constaté qu'ils pouvaient échapper

(1) Voir sur ce point, Stourm, *Budget*, p. 575 et suiv., 604, note 1 et Remy, *op. cit.*, p. 545 et suiv. ; C. Lyon, *op. cit.*, p. 17.

aux règles de la comptabilité de fait. Cependant, en raison de tentatives faites pour appliquer aux ordonnateurs et administrateurs le système des arrêtés de débet, nous devons examiner si, malgré les termes des lois de l'an VIII en cette matière, il ne serait pas possible d'étendre ce mode de recouvrement à ces personnes elles-mêmes. En tout cas, nous constaterons qu'il existe sur ce point des textes formels, applicables à certaines catégories d'ordonnateurs (1).

Il est des préjudices causés par eux qui pourraient certainement être évalués pécuniairement. Il n'est pas douteux en effet qu'on puisse apprécier le dommage causé de la façon la plus indiscutable, par un dépassement de crédits par exemple, sauf à tenir compte des avantages matériels qu'aurait pu retirer le Trésor ; au contraire, il serait évidemment impossible d'évaluer les conséquences de certaines mesures injustifiées.

Il est impossible d'ailleurs de songer à donner aux tribunaux judiciaires la connaissance de ces demandes, et le Conseil d'Etat ne saurait être saisi, en l'absence d'une décision qui permet d'affirmer les prétentions de l'Etat. Cette décision pourrait-elle exister (2) ? On a tenté de l'établir ; mais la juris-

(1) Article 18, loi 16 sept. 1807.

(2) Non seulement les ministres ne peuvent pas prononcer sur la responsabilité d'un administrateur, mais même, ils ne peu-

prudence s'est formellement déclarée contre cette interprétation et nous ne pensons pas que l'article 54 de la loi du 13 avril 1898 ait pu rien modifier sur ce point, ainsi que nous essayerons de le montrer en étudiant plus loin les « états exécutoires ». C'est ainsi par exemple que le secrétaire général de la préfecture du Nord, M. Baron, déclaré comptable de fait, comme nous l'avons vu, pour avoir payé au moyen de deniers retirés d'une banque, après emprunt à cette banque par le département du Nord, 81.000 francs de havresacs non utilisables, fut par arrêt du 10 juillet 1874, déchargé de la responsabilité admise contre lui par arrêté ministériel pour une somme de 151.278 francs, montant d'une fourniture de qualité inférieure. Cette fois, en effet, M. Baron au lieu de payer lui-même le fournisseur « avait agi en qualité d'ordonnateur et sans s'être constitué comptable de deniers publics ». Le mandat avait été délivré sans réception préalable de la marchandise livrée, mais l'ordonnateur n'est

vent pas prononcer sur la responsabilité d'un comptable lorsqu'elle aura été encourue en raison d'un acte accompli en qualité d'administrateur. Ainsi, un receveur d'enregistrement qui est à la fois comptable et administrateur est responsable d'un débet dans sa comptabilité. Mais si, dans la liquidation des droits il a agi comme administrateur, il commet une erreur, s'il cause une perte au Trésor, sa faute n'entraîne qu'une responsabilité morale et non une responsabilité pécuniaire. V. conclusions de M. le commissaire du gouvernement Jagerschmidt, Cons. d'Etat, Bastier, 4 décembre 1891.

pas responsable dans ces conditions, les prescriptions du décret du 31 mai 1862 étant exclusivement applicables « aux comptables de deniers publics et, aucune disposition de loi n'autorisant l'autorité administrative à prononcer sur la responsabilité pécuniaire des administrateurs » (1).

Cette jurisprudence, confirmée par l'avis du Conseil d'Etat du 21 juillet 1885 et par de nombreux arrêts est absolument formelle : Le droit de l'*Etat d'obtenir à titre de dommages-intérêts réparation pécuniaire du préjudice que peuvent lui causer les fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, ne saurait s'exercer que dans les cas spéciaux et déterminés qui sont prévus et régis par des dispositions législatives formelles* (2).

(1) Laroche, Cons. d'Etat, 3 juillet 1822.

(2) Mœvus, 21 février 1814. Avis du Conseil d'Etat du 21 juillet 1885 ; Cons. d'Etat, Hubert, 13 février 1885 ; Brocks, 9 février 1894 ; Conclusion de M. Romieu, commissaire du gouvernement ; Cons. d'Etat, 10 novembre 1899, Meyer.

α. Avis du Conseil d'Etat du 21 juillet 1885.

Considérant que les sanctions pécuniaires que peuvent comporter les responsabilités doivent trouver leur base dans des dispositions préexistantes du droit primitif ;

Que ces dispositions ne sauraient émaner que du législateur ;

Que c'est par suite, dans les textes législatifs qu'il convient de rechercher ceux qui pourraient s'appliquer à la responsabilité des fonctionnaires vis-à-vis des services publics, à raison de l'exercice de leurs fonctions ;

Considérant que cette responsabilité ne saurait être régie par les règles du droit civil ; qu'elle n'a fait l'objet d'aucune dis-

Le Conseil d'Etat a confirmé cette jurisprudence par des arrêts récents du 9 février 1894 et du 10 novembre 1899.

En 1894, il s'agissait d'un directeur des contributions diverses d'Algérie qui avait reçu, puis transmis à un comptable par l'intermédiaire d'un sous-directeur une certaine quantité de timbres mobiles. En principe, les timbres auraient dû être transmis directement de comptable à comptable, mais, des

position générale du droit administratif ;

Qu'aucun texte n'attribue au ministre le droit de décider, suivant les espèces, si la responsabilité des administrateurs vis-à-vis de l'Etat sera pécuniaire ou non et de les constituer débiteurs de dommages-intérêts ;

Que les dispositions qui confèrent au ministre le droit de prendre des décisions constituant l'Etat créancier et exécutoires par voie de contrainte, se rapportent uniquement à l'arrêté du solde créditeur, résultant de la liquidation des droits respectifs de l'Etat et des agents ou contractants avec lesquels il se trouve préalablement en compte ; que ces dispositions ne sauraient s'appliquer à des créances résultant exclusivement de condamnations à des dommages-intérêts, ni à plus forte raison, constituer en faveur des ministres le droit de prononcer des condamnations de ce genre ;

Que dès lors, le droit d'obtenir à titre de dommages-intérêts réparation pécuniaire du préjudice que peuvent lui causer les fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ne saurait s'exercer que dans les cas spéciaux et déterminés qui sont prévus et réglés par des dispositions législatives formelles.

β. Cons. d'Etat. — Huber, sous-commissaire de la marine, modifie le mode de déchargement afin de l'accélérer. Ce mode mal établi occasionne un déficit, le Conseil d'Etat annule l'arrêté de débet pris par le ministre, parce qu'il « n'appartient pas à l'autorité administrative en l'absence de tout texte législatif de prononcer sur la responsabilité pécuniaire des administrateurs »... en admettant même que le déficit constaté pût être attribué aux mesures prises par le chef du service administratif.

nécessités spéciales à la région exigeaient un mode différent. Le comptable envoyeur ne pouvait être rendu responsable, en raison même de la réception de l'envoi par le directeur, d'autre part, l'administration des postes n'encourait aucune responsabilité en raison du non chargement du pli. Restait l'agent de transmission, le directeur ; était-il comptable des timbres ? En aucune façon puisqu'il s'était contenté de les réexpédier sans en faire de répartition entre différents autres agents, ce n'était qu'un transmetteur. Comme le dit fort explicitement M. le commissaire du gouvernement, « la transmission ne peut transformer un transporteur ordinaire en comptable ». Il n'y avait là aucune ingérence dans le manie-
ment de deniers publics. Dans ces conditions, l'ar-
rêté de débet pris contre le directeur fut annulé, en
vertu des principes mêmes que nous avons exposés
ci-dessus.

Il est certain d'ailleurs que l'irresponsabilité ac-
tuelle des administrateurs et ordonnateurs ne pour-
rait être détruite que par un texte formel, et il ne
semble pas que ce texte puisse être d'une application
commode et pratique. En l'an VIII, c'est-à-dire à
l'époque la plus favorable à l'admission d'une exten-
sion des débets, on ne put le faire admettre et la
commission le regrettait, mais en vain (1). Ce n'est

(1) La commission de révision du décret du 31 mai 1862, en
étudiant la question de responsabilité des ordonnateurs a écarté

pas, semble-t-il, dans une responsabilité pécuniaire que l'on cherche un remède aux infractions les plus graves et les plus dangereuses que puissent commettre des ordonnateurs, et peut-être, en ce qui concerne les infractions minimales possibles, vaut-il mieux s'en tenir à des règles imparfaites sans doute, mais relativement bonnes dans leur application pratique.

Certains tempéraments ont d'ailleurs été apportés au principe, et déjà en l'an III, la loi du 28 nivôse avait permis de rendre pécuniairement responsables, dans certains cas, les commissaires des guerres (1). Les intendants militaires, leurs successeurs, furent soumis aux mêmes dispositions : ils sont responsables de tout paiement et de toute fourniture, qu'ils auraient autorisés contrairement « aux lois, ordonnances et règlements, sauf leur recours contre les parties prenantes » (2). Remarquons ici que ce recours ne doit pas

toute idée de responsabilité à leur égard. Voir aussi sur ce point, C. Lyon, *op. cit.*, p. 24. En matière de recettes, c'est en principe seulement vis-à-vis des tiers qui auront payé, que l'administrateur pourra encourir une responsabilité et non envers le service public.

(1) L., 28 nivôse an III. Lorsqu'une somme aura été indûment payée, ou une livraison opérée contre les formes établies par les lois ou sur les ordres irréguliers d'un commissaire des guerres, il en sera fait la retenue sur les appointements jusqu'à concurrence de la somme perdue par la République, ou sur les biens personnels du commissaire des guerres.

(2) Cons. d'Et., 26 mai 1853 ; Ord. du 19 mai 1828 ; Ord. du 25 décembre 1837, art. 617 ; D. du 8 juin 1883, art. 585 ; D. du 29 mai 1890, art. 127.

s'exercer contre les hommes de troupes, dans ce cas, la responsabilité du fait s'attache « selon les circonstances, soit au sous-intendant militaire, s'il les a spécialement autorisés, soit aux officiers dont le devoir était de prévenir ou d'empêcher le paiement (1) ». D'autre part, le président ou le rapporteur des conseils de guerre, signataires de mandats surélevés aux témoins, experts, etc. seront eux aussi poursuivis par arrêté du ministre de la guerre, en restitution des excédents de taxe (2). C'est d'ailleurs la disposition déjà prévue dans le décret du 18 juin 1811 en la même matière, seulement il faut remarquer que ce texte, comme le fera plus tard l'instruction ministérielle du 24 janvier 1858, indique que la restitution sera poursuivie solidairement contre les signataires des mandats de paiement et les parties prenantes. Il nous paraît difficile de concilier un recouvrement de cette nature par arrêté de débet et contrainte, avec les principes généraux d'après lesquels la jurisprudence du Conseil d'Etat se refuse à admettre, avant 1898, que le ministre puisse recouvrer des sommes indûment perçues contre les particuliers qui les auraient encaissées (3) ; quant aux officiers qui auraient délivré les mandats, le ministre pourrait ici poursuivre par arrêtés de débet.

(1) Circ. ministre de la guerre, 25 décembre 1857.

(2) D. du 13 novembre 1857 et instr. min. du 24 janvier 1858.

(3) Laferrière, t. 1, p. 441.

La loi du 28 nivôse an III a été étendue à la marine par des textes analogues (1) et puis elle a reçu en 1882 (2), une application plus large encore : deux catégories de personnes seront désormais responsables elles aussi pécuniairement : les généraux commandant les corps d'armée, et d'autre part les directeurs. Les premiers sont responsables, en dehors des cas prévus, de toutes mesures pouvant entraîner des dépenses pour l'Etat, sauf dans les circonstances urgentes « ou de force majeure ». Ils doivent en ce cas « donner leurs ordres par écrit et en rendre compte immédiatement au ministre. Le ministre, d'ailleurs, est doublement informé, car les directeurs de service, *sont tenus après observations, d'obtempérer à ses ordres dont ils transmettent de leur côté une copie au ministre.*

Quant aux directeurs, l'absence d'ordre écrit entraîne leur responsabilité pour « tout ordonnancement et toute distribution non prévus par les règlements ».

Il ne faut pas étendre la portée de ces textes, et le ministre ne saurait valablement poursuivre contre des ordonnateurs le paiement de sommes indûment versées en dehors des cas spécifiés dans la loi de nivôse an III, dans les décrets de 1807 et de 1811,

(1) Ord., 22 juin 1847, art. 554 ; Décret du 1^{er} juin 1875, art. 212 et suiv.

(2) L., 16 mars 1882.

c'est-à-dire paiements indus, livraisons illégales, ou frais de routes excessifs, taxes trop élevées aux témoins, écrivains, interprètes, etc., et dans la loi du 16 mars 1882 que nous venons d'examiner.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a annulé, par arrêt du 10 novembre 1899 (1), un arrêté de débet du 30 octobre 1893, délivré contre un officier qui avait négligé de « dresser l'état des retenues à infliger aux fournisseurs pour retard dans les livraisons ». Les motifs de l'arrêt sont particulièrement intéressants : « Considérant que la responsabilité du sieur X... n'est pas engagée en qualité de comptable ; que, sur ce point, l'arrêté attaqué avait uniquement pour but de mettre à sa charge la réparation à titre de dommages-intérêts du préjudice causé à l'Etat par une faute commise par le requérant dans l'exercice de ses fonctions et en qualité d'administrateur ; que, dans ces conditions, il n'appartient pas au ministre, *à moins qu'un texte ne l'y autorisât*, de prendre un arrêté pour constituer le sieur X... débiteur ;

« Considérant que, si la loi du 28 nivôse an III, titre I, section I, article 12, a permis au ministre de déclarer les commissaires des guerres pécuniairement responsables des paiements et livraisons indûment opérés, et si l'ordonnance du 25 décembre 1857 et le décret du 29 mai 1890, rendus par application de

(1) Lebon, 1899, p. 621 et s., et D. P. 1901.3.9.

textes législatifs *mais spéciaux à la solde et aux revues*, contiennent des dispositions qui lui donnent le droit de reconnaître la responsabilité pécuniaire des officiers de l'intendance et des chefs de services à raison des paiements, d'allocations et de fournitures autorisés contrairement aux lois et règlements, le sieur X..., qui n'a eu à opérer *ou à autoriser ni allocation, ni paiement, ni livraison, et qui n'était pas un officier de l'intendance militaire, ni un chef de service dans le sens des dispositions précitées, ne rentrait dans les cas qu'elles ont prévus.*

Cet arrêt ne peut laisser aucun doute sur la question, et il répond nettement aux tentatives qui pourraient être faites dans le but d'étendre abusivement la compétence du ministre. Les circulaires ministérielles font un fréquent usage de la menace d'une responsabilité pécuniaire des ordonnateurs, mais la jurisprudence en la matière est absolument formelle et nous pensons que le ministre ne pourrait prendre valablement un arrêté de débet contre un ordonnateur qui aurait par exemple, mandaté des sommes trop élevées à un entrepreneur ou à un fournisseur : il s'agit là, en effet, de comptes qui ne sauraient rentrer dans les allocations payables sur revues et allocations assimilables (1) », les seuls auxquels s'applique la loi de l'an III et sauf les exceptions que nous

(1) Avis du comité consultatif du contentieux de la marine et des colonies (5 nov. 1883. Voir Remy, *op. cit.*, p. 566).

venons d'indiquer pour la marine et la guerre, nous ne pouvons en signaler qu'une autre, concernant les gouverneurs des colonies. Ceux-ci, en effet, peuvent être recherchés pour dépenses indûment ordonnées en deniers, matières ou main-d'œuvre, et il est alors procédé administrativement (1).

Nous avons ainsi terminé l'examen des cas dans lesquels le ministre pouvait avant 1898, agir directement par arrêté de débet contre les redevables, il nous faudra maintenant, avant même d'arriver à l'examen de la nature juridique de ces décisions ministérielles, examiner comment les arrêtés de débet peuvent donner lieu à un recouvrement effectif dans les cas où ils ne sont pas une simple notification sans résultat pratique des prétentions de l'Etat.

(1) Ord. du 27 août 1828, art. 82, § 2 ; quant aux comptables des colonies, 28 janvier 1896 ; Conseil d'Etat, héritiers Mestres et 29 mars 1889, Humann.

CHAPITRE III

DES CONTRAINTES.

Section I. Origine des contraintes. — *Section II.* Qui peut décerner des contraintes. — *Section III.* Des conditions nécessaires pour que les contraintes puissent être valables. — *Section IV.* Effets des contraintes.

SECTION I. — Origine des contraintes.

La contrainte est l'ordre de payer décerné contre un redevable (1), c'est le complément nécessaire de

(1) Merlin, *Mandement décerné contre un redevable de deniers publics ou de droits dus au fisc.*

On a voulu voir dans l'action des publicains contre ceux qui étaient en retard pour payer l'impôt l'origine de la contrainte actuelle. La situation est en réalité bien différente puisque les publicains peuvent prendre possession à titre de gage de quelques-uns des biens appartenant au débiteur de l'impôt sans intervention du magistrat et même sans que la présence du propriétaire fut toujours indispensable (V. Girard, *Droit romain*, p. 748, note 6, et Accarias, p. 687, t. II, n° 746). Le publicain restait d'ailleurs demandeur, Dareste, *op. cit.*, p. 548, note 2. Coutume de Beauvoisis. « Aucun ne peult procéder par voie d'arrêt ou exécution contre les biens d'autrui sans obligation ou condamnation ou s'il n'y a dettes du roi, du prince de ceste comté ». 51 Cout. de Beaumanoir, Coquille, *Institutions au droit français* : tit. *Des exécutions*, *Grand coutumier de Charles VI*, liv. II, tit. *De l'exécution*. Ord. de 1374, fermiers des aides. Ord. de février 1566, art. 48. « Pour les droits dépendants du domaine, pourra

l'arrêté de débet. La contrainte peut aussi apparaître dans d'autres conditions qu'il nous faudra examiner : elle peut être en effet décernée par « les receveurs des régies financières suivant les lois et règlements ».

être en tous lieux et Parlements procédé par saisie. » Ord. de juin 1688, tit. 8, art. 2. En principe, il faut un serment en justice et un pouvoir spécial pour décerner la contrainte et la contrainte devait être visée par le juge. L'opposition était portée devant le tribunal d'où émanait le visa. Remarquons d'ailleurs que la contrainte était exécutoire par provision nonobstant opposition. En matière de contributions directes ce n'est pas la contrainte mais le rôle qui constituera le titre exécutoire comme la contrainte décernée par un directeur des domaines à un receveur de l'enregistrement, aussi certains auteurs ont-ils soutenu que cette contrainte n'emportait pas hypothèque (Aubry et Rau, *Cours de droit civil* ; Batbie, *Dr. administ.*, t. VI, p. 207, note 1). Valette soutient que l'hypothèque doit être attachée aux contraintes qui, suivant l'avis du 20 thermidor an XII « ne peuvent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ordinaires, et notamment en matière d'impôts directs : il importe surtout dit-il, de les distinguer des exécutoires que délivrent les préfets et les maires pour effectuer les recettes des départements et des communes (Valette, *De l'hypothèque qui résulte des contraintes administratives*. — *Contra* : Henry Michel, Serrigny, Aubry et Rau, etc.). C'est un mandement exécutoire décerné par l'autorité administrative dans les cas où la loi l'y autorise soit contre un contribuable ou un redevable de deniers publics, et d'amendes, soit contre un comptable ou débiteur de droits envers le domaine de l'Etat ou le Trésor (Daloz, Henry Michel). C'est un titre authentique et exécutoire créé par l'administration à son profit, le mot *contraintes* apparaît dans l'ordonnance du 22 juillet 1852. Berthélemy, *Droit administratif*, p. 380 ; Dumesnil et Pallain, p. 313 ; Hauriou, *Droit administratif*, p. 746 ; Dareste, p. 549, *op. cit.* ; *Pan lectures*, *V° Contraintes* ; Daloz, *V° Trésor public* ; Artur, *op. cit.*, p. 269 ; Jacquelin, *op. cit.*, p. 186 ; Merlin, *V° Contrainte* ; Henry Michel, Cours 1887, *Dettes et créances de l'Etat*

SECTION II. — **Qui peut décerner des contraintes ?**

Nous avons vu que le ministre des finances peut décerner des contraintes (1), qui permettent dans les limites que nous avons précisées, de poursuivre contre certains débiteurs du Trésor le recouvrement de sommes déterminées par les ministres compétents contre les redevables de leur département. « Ces ministres ne font en somme qu'arrêter les comptes de ces comptables ou agents sous leurs ordres. » Il faut remarquer de plus que le ministre des finances lui-même « déclare débiteur » le redevable, d'après la formule des contraintes. En réalité ceci est exact, car le ministre des finances le déclare bien lui-même débiteur et rend exécutoire l'arrêté de débet ministériel. Outre le ministre des finances, les directeurs du domaine, les receveurs de l'enregistrement et des douanes, les directeurs et receveurs des contributions indirectes peuvent, eux aussi, décerner des contraintes, mais toutes ne sont pas identiques, ou tout au moins, tous les auteurs ne sont pas d'accord sur

(1) L'arrêté d'un préfet approuvé par le ministre du commerce n'en peut tenir lieu (Cass., 22 nov. 1864, D. P. 65.1.161). Le préfet du Gard ordonnait le reversement de sommes réparties entre les victimes de l'inondation du Gard, le Conseil d'Etat refusa d'annuler : « attendu que l'arrêt attaqué ne faisait pas obstacle à ce que les requérants fassent valoir devant l'autorité compétente leurs droits aux sommes dont la restitution était poursuivie » (Cf. Evêque de Coutances ; Lebon, 1881, p. 633).

leur nature et leurs effets : on range quelquefois dans une catégorie spéciale les contraintes décernées par les receveurs particuliers contre les redevables des contributions directes (1).

Les receveurs des finances décernent des contraintes pour le recouvrement des amendes et frais : le sous-préfet les vise. C'est bien en vertu de l'extrait du jugement que l'on recouvre ces créances. Mais, les jugements dont il s'agit seront exécutés en vertu du titre spécial dont nous parlons.

SECTION III. — Conditions nécessaires pour que la
contrainte soit valablement décernée.

Pour que la contrainte puisse être valablement décernée, il faut 1° qu'elle émane d'un fonctionnaire compétent (3), 2° qu'elle soit revêtue du visa, sauf

(1) L., 16 thermidor an VIII, art. 18 ; L., 3 frimaire an VII, art. 153. V. Henry Michel, *Créances de l'Etat* ; contra : *Pandectes françaises*, V° *Contraintes*, n° 229 et s.

(2) Décision du 17 mars 1738 ; L., 18 brumaire an V ; arrêté des consuls du 16 thermidor an VIII ; L., 27 ventôse au VIII ; D., 31 janvier 1806, art. 337 ; D., 31 mai 1862.

Dans l'ancien droit déjà, les comptables du Trésor pouvaient décerner des contraintes contre leurs subordonnés, ce droit leur a été maintenu. Le décret du 31 janvier 1806 donne au ministre le droit de décerner des contraintes contre les receveurs particuliers : le trésorier-payeur général couvre de ses deniers le déficit de ses subordonnés, puis, au moyen d'une subrogation aux droits de l'Etat, poursuit le recours en vertu de la contrainte ministérielle.

(3) Dumesnil et Pallain, *op. cit.*, p. 288.

s'il s'agit d'une contrainte ministérielle, 3^o qu'elle soit signifiée (1). Nous savons que le ministre des finances peut seul délivrer des contraintes, quand le ministre compétent a pris contre le redevable un arrêté de débet : ces contraintes, comme celles autrefois décernées par les receveurs généraux, ne sont soumises à aucun visa. Les *directeurs des domaines* décernent des contraintes *visées par le président du tribunal de la situation des biens*, s'il s'agit du recouvrement des *droits et revenus domaniaux*. En ce qui concerne les décomptes des *acquéreurs de biens nationaux*, les contraintes décernées par les mêmes agents *sont visées par le préfet* (2). Les *receveurs de l'enregistrement* (3) et les *directeurs et receveurs des contributions indirectes* (4) doivent faire viser leurs contraintes *par le juge de paix*, tandis que c'est *un juge du tribunal de 1^{re} instance qui vise celles qui sont décernées par les receveurs des douanes* (5).

(1) Un débiteur du Trésor soutint que *la contrainte devait porter*, conformément à l'article 245 du Code de procédure civile, *le même intitulé que les lois et d'autre part le mandement aux officiers de justice*, cette prétention n'était pas fondée, les contraintes ne sont en réalité soumises à aucune formalité de cette espèce (D., 18 août 1807).

(2) Loi, 19 août-12 septembre 1791 ; Duvergier, t. III, p. 255 ; Loi, 4 thermidor an XI ; V. pour les frais de casernement : Ord. du 5 août 1819, art. 4, Paris, 6 mars 1891.

(3) Loi, 22 frimaire an VII, art. 64.

(4) Loi, 1^{er} germinal an XIII, art. 42 ; Loi, 28 avril 1816, art. 239.

(5) Loi, 6-22 août 1791, tit. XIII, art. 31, 32.

SECTION IV. — Effets des contraintes. —
Contraintes ministérielles.

Les décisions ministérielles vis-à-vis des redevables peuvent, comme nous le savons déjà, n'être qu'un exposé pur et simple des prétentions de l'Etat, sans force exécutoire, c'est-à-dire forcer le ministre qui les a délivrées de reprendre devant les tribunaux compétents une instance nécessaire pour contraindre le débiteur à payer les sommes qui lui sont réclamées, ou bien contraindre le débiteur sous peine de poursuites immédiates à prendre l'offensive et à assigner devant la juridiction administrative pour faire annuler ou réformer la liquidation intervenue. Ainsi par exemple, en matière de travaux publics, le ministre ne peut que préciser les droits de l'Etat vis-à-vis de l'entrepreneur. Mais il n'a pas en réalité des pouvoirs suffisants pour recouvrer le débet qu'il prétend mettre à la charge de cet entrepreneur : au contraire, si un comptable, si un entrepreneur de fournitures poursuivi par arrêté de débet ne présentent pas devant le Conseil d'Etat, et en temps utile, une requête contre la décision ministérielle, celle-ci deviendra définitive et les débiteurs pourront être contraints au paiement par toutes les voies de droit. Nous savons qu'il existe en réalité deux phases dans les poursuites : 1^o *un arrêté de débet pris par le mi-*

nistre compétent ; 2° une contrainte *décernée par le ministre des finances*. La contrainte seule donne à l'arrêté sa force exécutoire. C'est ainsi que M. Laferrière indique dans son étude sur les arrêts de débet (1) : que les « arrêts de débet deviennent des titres exécutoires en vertu de contraintes *décernées par le ministre des finances* ». De même, nous trouvons dans un arrêt de la Cour de cassation qu'il « n'apparaît pas qu'une contrainte ait été *décernée contre le débiteur*, que l'arrêté du préfet et la décision du ministre du commerce ne pouvaient en tenir lieu : que ces actes constituaient, ainsi que l'avait reconnu le décret en Conseil d'État du 1^{er} juillet 1859, de simples mises en demeure auxquelles le ministre des finances pouvait seul attacher la force exécutoire par une contrainte *décernée par lui dans la limite de ses attributions et conformément aux lois en la matière* » (2).

C'est bien la même théorie qui est exposée dans les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Gomel, dans un recours de l'évêque de Coutances contre l'arrêté de débet du ministre de l'intérieur, qui le poursuivait en paiement d'objets mobiliers acquis par son prédécesseur : « l'arrêté de débet n'est qu'un simple exposé des prétentions de l'État ;

(1) Laferrière, *op. cit.*, p. 437, t. I ; *id.* C. Lyon, *op. cit.*, p. 173.

(2) Cass., 22 novembre 1864, D. P. 65.4.161.

de même encore, dans le recours d'un entrepreneur contre la contrainte décernée par le ministre des finances, M. le commissaire du gouvernement expose que (1), « s'il s'agissait d'un recours contre la décision du ministre des travaux publics on pourrait soit l'annuler, soit déclarer qu'il ne s'agit que d'une prétention de l'Etat (2) ».

Ceci est donc bien établi, mais ce qu'il faut remarquer, en outre, c'est que la jurisprudence admet que des recours même contre ces arrêtés de débet non exécutoires, peuvent entraîner ou une annulation, ou la déclaration qu'il n'y a qu'un simple exposé des prétentions de l'Etat. En réalité, la nature des arrêtés de débet est toujours la même : qu'ils soient ou non fondés, même lorsqu'ils sont légaux, c'est-à-dire pris dans les limites indiquées plus haut, il n'y a jusqu'à la contrainte qu'un simple exposé de prétentions. Au contraire, quand le recours est introduit contre un arrêté de débet suivi de contrainte, le Conseil d'Etat ne peut qu'annuler s'il y a excès de pouvoir, ou réformer s'il y a liquidation inexacte, comme cela peut se produire par exemple, dans la liquidation en débet d'un marché de fournitures.

Quelle est donc la nature de ces arrêtés de débet ? Longtemps on a pensé que le ministre exerçait en la

(1) Evêque de Coutances, 24 juin 1881 ; Cons. d'Etat, Lebon, 1881, p. 635.

(2) Bigle, 19 février 1886, p. 153.

matière un pouvoir de juridiction et de là l'on tirait diverses conséquences, comme par exemple le droit pour la partie poursuivie de former opposition devant le ministre, et de présenter un recours au Conseil d'Etat dans un nouveau délai à partir de la décision nouvelle intervenue. Actuellement, la jurisprudence a définitivement abandonné la théorie du ministre-juge. La doctrine elle-même (1) ne compte plus qu'une minorité de partisans de cette théorie, et nous dirons, sans reprendre cette controverse tant de fois et si savamment présentée, que la décision ministérielle a le caractère d'une décision administrative et que, si elle doit être attaquée devant le Conseil d'Etat dans un certain délai, si elle entraîne hypothèque, c'est en vertu même des attributs essentiels de la puissance exécutive. N'est-ce pas cette puissance elle-même qui attache aux jugements leur force exécutoire en vertu du mandement dont elle les revêt (2) et d'autre part, pourrait-on s'étonner d'une fixation de délai de recours commune aux actes d'administration.

Nous en tirerons les conclusions suivantes :

1° La décision ministérielle peut n'être pas motivée ;

2° Elle peut être rapportée tant qu'elle n'a pas créé de droits acquis au profit d'un tiers.

(1) Voir Artur, *op. cit.*, p. 269 ; Jacquelin, *op. cit.*, 186 ; C. Lyon, *op. cit.*, p. 5 ; Ducrocq, t. II, 159.

(2) Paris, 17 décembre 1899 ; *Droit*, 31 mars 1899 ; Hauriou, *op. cit.*, p. 230 ; Berthélemy, *op. cit.*, p. 859.

Sans nous arrêter davantage sur ce point, nous dirons que la décision ministérielle dûment notifiée peut être portée devant le Conseil d'Etat dans le délai ordinaire de deux mois prévu par la loi du 13 avril 1900, nous indiquerons d'autre part, que si le ministre modifiait dans ce délai la décision intervenue, il y aurait sans doute ouverture d'un nouveau délai : nous avons déjà rencontré cette hypothèse qu'il nous paraît très logique d'admettre. Le délai de pourvoi au Conseil d'Etat ne court que du jour de la notification de la décision ministérielle, et cette décision doit contenir les imputations dont l'ensemble compose le montant du débet (C. d'Etat, 11 décembre 1871, Roussel, D. P. 72.3.65). En principe, et au contraire de ce que nous trouvons en matière de contrainte d'autre nature, c'est le juge administratif qui statue (1).

Des contraintes non décernées par les ministres. — La décision administrative déférée au Conseil d'Etat

(1) Ex. : un comptable en débet est poursuivi par contrainte, sa caution conteste la validité du cautionnement, l'autorité judiciaire est incompétente (Cons. d'Etat, 24 janvier 1827 ; Lebon, 1827, p. 156) ; *id.*, sursis à l'exécution d'un arrêté de débet (Cons. d'Etat, 21 janvier 1847, Hamelin ; Lebon, 1847, p. 44) ; mais d'autre part les actes de procédure relatifs à l'exécution de la contrainte, la question de savoir si l'héritier du débiteur poursuivi est bien en réalité héritier, sont de la compétence de l'autorité judiciaire (Cons. d'Etat, 5 juin 1845, p. 313, Vincent Chapellier). Si la contrainte exige une interprétation, il faut la demander au ministre qui l'a décernée (4 février 1824 ; Macarel, t. 6, p. 28, Swan c. Lubbert et Cie, conclusions de M. de Cormenin).

est exécutoire par provision (1) : il n'en est pas toujours de même en notre matière et nous allons trouver, en d'autres catégories que celle des contraintes ministérielles, des contraintes tombant ou non devant une opposition.

Les directeurs du domaine décernent des contraintes susceptibles d'opposition devant les tribunaux judiciaires ou administratifs. Les fermiers de biens domaniaux poursuivis par contrainte devront par exemple y faire opposition devant les tribunaux judiciaires, et l'opposition devra contenir assignation devant ces tribunaux (2). Au contraire, en matière de vente d'immeubles, lorsque le litige portera sur l'interprétation du contrat de vente, le conseil de préfecture sera compétent. La déchéance est prononcée par le préfet, sauf approbation du ministre des finances : la déchéance entraîne paiement d'une amende égale au $\frac{1}{10}$ ou au $\frac{1}{20}$ du prix, suivant que des à-comptes ont été ou non payés, le décompte est alors établi par le directeur des domaines et peut créer à la charge de l'adjudicataire déchu, une dette qui portera intérêts à 5 0/0 vis-à-vis de l'Etat. Le décompte pourra être déféré au préfet, sauf recours

(1) Dumesnil et Pallain, *op. cit.*, p. 322 ; C. Lyon, *op. cit.*, p. 187.

(2) Les instances seront suivies sans plaidoiries comme celles relatives à l'enregistrement (Chambéry, 1^{er} juin 1863, Garnier).

au ministre : le recours au Conseil d'Etat ne saurait être introduit directement.

Remarquons d'autre part, qu'en cas de vente d'objets mobiliers, l'Etat devait avant 1898 comme un créancier ordinaire s'adresser aux tribunaux et, ne pouvait décerner de contrainte contre l'acquéreur. Sauf cependant, pour les ventes de coupes de bois qui étaient, mais, par exception, garanties par la contrainte (1).

L'opposition, en matière de droits domaniaux, ne suspend pas l'effet de la contrainte (art. 4, L., 19 août-12 septembre 1791), et le tribunal judiciaire compétent ne juge que sous réserve d'appel, suivant les règles du droit commun, au contraire de ce qui se produit lorsqu'il s'agit de contraintes décernées par les receveurs d'enregistrement.

Les contraintes en matière d'enregistrement tombent devant l'opposition (2), contrairement à ce que nous venons de voir et aussi à ce qui se passe en matière de contributions indirectes (3) et de douanes (4)

(1) Le service des contributions indirectes a été chargé du recouvrement des droits et revenus de bacs et canaux, fermages de droits de pêche et de chasse ; des produits des francs-bords des canaux et rivières navigables et flottables, des redevances pour prise d'eau et établissement d'usines.

(2) Art. 64, § 2, loi, 22 frimaire an VII. Voir Valette, *De l'hypothèque résultant des contraintes administratives*.

(3) L'article 45 du décret du 1^{er} germinal an XIII a en effet été modifié par l'art. 239, loi, 28 avril 1816.

(4) Douanes, loi, 6-22 août 1791, tit. XIII, art. 33, « l'exécution

par exemple. L'opposition aux contraintes décernées par les receveurs d'enregistrement est portée devant le tribunal civil du lieu où l'acte a été présenté, et non comme en matière domaniale, devant le tribunal civil du domicile du défendeur : c'est une règle analogue qui donne compétence en matière d'opposition aux contraintes des receveurs des contributions indirectes, au tribunal du lieu dans lequel se trouve situé le bureau qui a décerné la contrainte.

Des hypothèques résultant des contraintes. — La question de savoir si les contraintes administratives emportent hypothèque est des plus controversées : actuellement, en effet, tout titre exécutoire n'emporte plus par cela seul hypothèque, et il faut remarquer que l'article 2123 du Code civil est limitativement conçu. « L'hypothèque judiciaire résulte des jugements soit contradictoires, soit par défaut, définitifs ou provisoires en faveur de celui qui les a obtenus : elle résulte aussi des reconnaissances ou vérifications, faites en jugement, des signatures apposées à un acte obligatoire sous seing privé. » Deux avis du Conseil d'Etat du 20 thermidor an XII et du 29 octobre 1811, approuvés par le chef du gouvernement, ont étendu l'hypothèque judiciaire aux contraintes administratives (1).

des contraintes ne pourra être suspendue par aucune opposition ou aucun acte.

(1) La contrainte dans la plupart des cas ne permet pas de sai-

« Considérant, dit le premier de ces arrêts, que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées le droit de prononcer des condamnations ou de *décerner des contraintes*, sont de véritables *juges*, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires... »

Le Conseil est d'avis :

1° Que les condamnations et contraintes émanées des administrateurs emportent hypothèque dans les cas et pour les matières de leur compétence, de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire.

D'autre part, l'avis du 29 octobre 1811, rendu sur une demande concernant l'administration des douanes, indique en réalité que la question est résolue par l'avis précédent et affirme purement et simplement le même principe (1).

Il semblerait en présence de la netteté particulière avec laquelle la question est résolue que l'on ne puisse

sir les immeubles, et l'hypothèque ne résultait que d'une contrainte judiciaire. Ord. du 15 avril 1818 : « en vertu de l'extrait du papier du receveur des aides ou fermier les contribuables seront poursuivis..., et, en cas de débet, ledit marchand ou caution sera tenu icelle somme consigner entre les mains dudit receveur ou fermier nonobstant oppositions ou appellations quelconques (Ord. sur le fait de la traite d'Anjou et Trespas de la Loire).

(1) Un avis du Conseil d'Etat du 24 mars 1812, a déclaré le principe applicable aux débits des comptables des communes et des établissements publics.

hésiter sur la solution à donner. Tout d'abord, on ne peut s'arrêter à la qualification de juges donnée aux administrateurs, il y a là seulement constatation d'une théorie non controversée à cette époque, et aussi une rédaction défectueuse, car le caractère de juges n'a jamais en réalité été reconnu à tous ceux qui décernent des contraintes. D'autre part, l'avis de 1811, par sa rédaction même, indique que l'avis précédent a eu un caractère général. Cependant, une partie de la doctrine et la jurisprudence de la Cour de cassation distinguent entre les contraintes qui auraient le caractère de jugements et celles qui, au contraire, ne seraient que des actes de pur commandement. Les partisans de cette théorie très clairement exposée dans les conclusions de M. l'avocat général lors d'une affaire concernant l'hypothèque qu'on prétendait attachée aux contraintes des amendes des contributions indirectes (1), décident qu'il suffit de rechercher quel tribunal a qualité pour connaître de l'affaire sur l'opposition formée par le prétendu débiteur : si le tribunal judiciaire peut connaître de l'affaire au fond, l'hypothèque judiciaire ne pourra résulter que d'un jugement rendu par le tribunal saisi. Il est possible de répondre que l'avis de 1811, a attaché cependant, l'hypothèque judiciaire aux contraintes de l'administration des douanes, mal-

(1) Cass., 9 novembre 1880, D. 1881.1.250.

gré la compétence donnée aux tribunaux ordinaires (1), et surtout, que cet avis a considéré la solution qu'il donnait comme une affirmation pure et simple d'une question déjà résolue.

On peut affirmer logiquement que les contraintes administratives emportent toutes hypothèque judiciaire en vertu des avis du Conseil d'Etat précités qui n'ont entendu faire aucune distinction, ni créer d'exception : toutes sont des actes ne tendant qu'à l'exécution forcée de la demande dirigée contre les débiteurs ; et l'hypothèque judiciaire qui leur est attachée ne leur donne pas en somme la qualité de jugements (2).

La question a un intérêt direct, car l'administration pourra être forcée d'assigner régulièrement le débiteur afin d'obtenir d'un jugement l'hypothèque refusée à la contrainte. Actuellement, la Cour de cassation permet à la régie de l'Enregistrement, malgré le texte de l'article 64 de la loi du 22 frimaire an VII, qui, en apparence, exige que le premier acte de pour-

(1) Cass. requête, 14 novembre 1893. V. aussi. S. 1829.2.316.

(2) Dareste, *op. cit.*, p. 553 ; Dumesnil et Pallain, *op. cit.*, n° 303 ; Artur, *op. cit.*, p. 268 ; Caillaux, *Impôts*, p. 347.

« Le législateur, dit M. Serrigny, a eu pour but de donner à l'Etat des jugements provisoires sans frais, sous le nom de contraintes... Si les contraintes ne procurent pas aux administrations financières l'hypothèque judiciaire, le but de cette législation exceptionnelle sera manqué et l'Etat sera forcé de poursuivre à grands frais ses débiteurs devant les tribunaux pour avoir des titres hypothécaires contre des individus peu solvables, car ce sont écisément ceux-là qui ne paient pas sans poursuites. »

suite soit une contrainte, d'assigner le redevable, « attendu que les termes de cet article 64 ne sont nullement impératifs et n'emportent pas pour l'administration de l'enregistrement interdiction d'agir, selon les circonstances par voie d'assignation ; qu'il lui appartient de procéder ainsi, notamment lorsque, par suite du défaut d'opposition à la contrainte, l'instance n'est pas formée ; que dans ce cas, comme tout créancier porteur d'un titre exécutoire, l'administration de l'Enregistrement est recevable à obtenir un jugement emportant hypothèque judiciaire (1) ».

Remarquons que la Cour de cassation, en 1899 comme en 1880, paraît admettre la théorie du ministre-juge. En effet, nous trouvons dans ces arrêts que « l'avis du Conseil d'Etat du 25 thermidor an XII ne s'applique qu'aux contraintes décernées par des administrateurs faisant office de juges ».

(1) Nég. Reims-Sens, 13 janvier 1899 ; aff. Tulle, 18 novembre 1898 ; Seine, 3 décembre 1898 ; Cass., 6 décembre 1897, 29 décembre 1897, 4 décembre 1899, *Gazette*, 1900.1.38 ; Dalloz, V° *En-reg.* ; Garnier, *Répertoire*.

CHAPITRE IV

ÉTATS EXÉCUTOIRES.

Section I. Communes et départements. — *Section II.* Historique de la législation actuelle (art. 54, L., 13 avril 1898). — *Section III.* Applications.

SECTION I. — Communes et départements.

Le système des états exécutoires existe dans notre législation depuis longtemps en ce qui concerne les créances des départements et des communes. La loi du 18 juillet 1837 avait donné au maire le droit de dresser des « états exécutoires », visés par le sous-préfet pour toutes les « recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'avaient pas prescrit un mode spécial de recouvrement ». Le rapporteur de la loi de 1837 (1) en expliquait nettement la nécessité : « Il est un certain nombre de recettes communales, disait-il, dont le recouvrement éprouve quelques difficultés, ce sont celles qui ne peuvent

(1) V. Exposé des motifs du projet de loi portant règlement du budget général pour l'exercice 1898, et le rapport supplémentaire. Annexes, Chambre, 1897, t. III, p. 1083, n° 2430 et 1898 t. I, p. 144.

s'effectuer dans la forme énergique et rapide que la loi a imprimée au recouvrement des contributions directes, par exemple le prix d'une vente mobilière, d'une location, l'exécution d'actes passés par la commune comme propriétaire et qui n'ont pas l'autorité d'actes administratifs. Dans ce cas, la commune est obligée de former en justice une action qui entraîne des lenteurs, qui occasionne des frais et qui offre parfois plus de chance de perte que de bénéfice.... nous nous proposons donc de décider que ces sortes de recettes pourront s'effectuer sur des états dressés par le maire, et que ces états seront exécutoires en vertu du visa du sous-préfet ». En ce qui concerne ces « actions offrant parfois plus de chance de perte que de bénéfice », l'avantage était surtout de faire prononcer les tribunaux comme en matière sommaire (1). La loi du 5 avril 1884 confirma le recouvrement par états (art. 154).

Le recouvrement par états ne doit être employé qu'à défaut de mode spécial, c'est ainsi par exemple que les taxes de pavage, de balayage et de trottoirs doivent être recouvrées comme les contributions directes, tandis que les autres droits de voirie sont recouverts par états. Quand il existe une procédure plus économique et plus simple légalement établie, on ne saurait comprendre une renonciation de la commune

(1) S. 1877, 1.412 ; 25 novembre 1886, Gray.

à ses droits (1) et, s'il y a titre exécutoire, il sera inutile de recourir à cette procédure. Mais on peut concevoir qu'il y ait utilité à recourir à l'assignation plutôt qu'à l'état exécutoire, puisque les effets d'un jugement et de l'état dressé par le maire ne sont pas identiques.

On procédera à des recouvrements par états, s'il s'agit par exemple de redevances dues pour concession d'eau (C. d'Ét., Granvilleaux, 28 mars 1890), pour stationnement (C. d'Ét., Barthélemy, 19 mai 1865 et Compagnie des Omnibus, 28 février 1879), de frais d'éclairage que les propriétaires d'une rue privée se sont engagés à supporter (2), de redevances pour pose de fils télégraphiques ou téléphoniques purement privés (3), de souscriptions dues pour travaux communaux (4). La jurisprudence admet que les droits d'enregistrement dus par un entrepreneur de spectacles peuvent être recouvrés ainsi, quand la ville en a fait l'avance (5) de même, pour les sommes qui peuvent être dues par un principal de collège, en raison de l'engagement pris par lui de rembourser

(1) 9 janvier 1895, Vesoul, Commune de Polaincourt c. Pichery ; D. P. 1888.3.111, 13 juillet 1887, trib. Seine, 17 mars 1883, *Gazette*, 1883.2.6.

(2) Conseil d'Etat, 5 avril 1892, Lamperrière.

(3) Conseil d'Etat, 16 novembre 1894, Paris.

(4) Toutes contestations sur le sens de l'engagement sont de la compétence du conseil de préfecture, D. P. 1871.1.41 ; Cass., 20 avril 1870, D. P. 1872.1.440 ; 4 mars 1872, *Conflits*, 16 mai 1874

(5) Bordeaux, arrêt du 8 février 1893, S. 1894.2.25 et la note

toutes dépenses supérieures aux recettes effectuées (1). Le prix de l'exécution en régie de travaux effectués par la commune après jugement condamnant l'entrepreneur (2), les dépenses effectuées pour faire cesser le danger résultant d'une excavation ouverte par un particulier le long d'une voie publique sont aussi recouvrables par états.

Rien ne nous paraîtrait s'opposer à un recouvrement par états des sommes dues par un maire pour mauvaise gestion des propriétés communales. La compétence des tribunaux judiciaires étant admise, on comprendrait fort bien qu'il n'y eût ici aucune mesure de nature à soulever les réclamations du redevable qui pourrait ensuite devant le tribunal compétent faire apprécier la valeur des dommages-intérêts par lui dus (Conflits, 26 mars 1881).

Il faut seulement que deux conditions soient réunies.

1° Qu'il s'agisse d'une recette municipale (3) ;

2° Qu'il n'existe aucun mode spécial de recouvrement ;

C'est le maire seul, sauf les cas de substitution légale résultant de l'application de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884, qui peut ainsi établir des états exé-

(1) Dalloz, 1850.1.268; Cass., 2 juillet 1850, D. P. 1890.1.128 ; Tourgniol, Cass., 12 novembre 1889.

(2) Tribunal de Versailles, 6 décembre 1892, V. *Pandectes françaises*, V^o *Commune*, n^o 445 et s.

(3) V. Dalloz, *Supp.*, V^o *Commune*, n^o 1443 et *Répertoire*, n^o 610.

cutoires. Ce droit a été refusé au Préfet et à plus forte raison à un particulier, fût-il fermier de la taxe à recouvrer (1).

Quant aux effets, nous les connaissons, le redevable pourra faire opposition à l'état exécutoire qui permettrait d'agir par les voies d'exécution ordinaire : cette opposition est suspensive (2). Ajoutons qu'il résulte de l'examen précédemment fait des avis du Conseil d'Etat de l'an XII et de 1811 étudiés à propos des contraintes que les états exécutoires des maires n'emportent pas hypothèque (3). La doctrine et la jurisprudence sont d'accord sur ce point.

L'opposition est portée devant les tribunaux compétents (4). Si l'affaire est de la compétence des tribunaux ordinaires et que l'opposition ne porte pas sur la validité ni l'existence du titre de créance, le maire peut défendre à l'instance, sans autorisation du conseil de préfecture.

Les départements jouissent en principe du même privilège que les communes pour le recouvrement de leurs créances : c'est ce qui est formellement indiqué par l'article 64 de la loi du 10 août 1871 (5). Le trésorier-payeur général exerce les poursuites.

(1) Cour de Bordeaux, 21 février 1894, D. P. 1895.2.435. Code des lois administratives. Dalloz, I, nos 9034, 10101 et s.

(2) Cass., 2 juillet 1850, D. P. 1851.2.72.

(3) V. Hauriou, *Droit administratif*, p. 145.

(4) La compétence sera déterminée d'après l'origine de la créance.

(5) Art. 64, Loi du 10 août 1871. « Le comptable chargé du re-

SECTION II. — Historique de la législation actuelle
(L. du 13 avril 1898, art. 54).

C'est sous l'influence de ces lois du 5 avril 1884 et du 10 août 1871, que l'on pensa à donner aux ministres, un pouvoir analogue à celui que possédaient déjà les maires et les préfets ; en effet les créances de l'Etat se trouvaient être plus difficilement recouvrables que celles des communes et des départements, et il y avait là une anomalie injustifiable. Nous avons vu d'ailleurs, que les tentatives faites pour étendre le système des arrêtés de débet n'avaient pas été admises par la jurisprudence très restrictive sur ce point. Le projet de budget général de 1898, contenait à cet égard un article 35 ainsi conçu : « Le ministre des finances est autorisé à poursuivre par voie de contrainte ; conformément au mode établi par les lois des 13 frimaire et 18 ventôse an VIII le recouvrement « 1° des arriérés de pension aux écoles du gouvernement ; 2° des bourses, trousseaux et frais

couvrement des ressources éventuelles est tenu de faire sous sa responsabilité toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits. Les rôles et états des produits sont rendus exécutoires par le Préfet, et par lui remis au comptable. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires. Voir aussi décret du 12 juillet 1893, art. 67. Il ne faut pas confondre avec le recouvrement en matière de contributions directes dont les rôles sont exécutoires par provision.

de scolarité à répéter par le Trésor dans le cas où les anciens élèves des dites écoles n'ont pas servi, pendant le laps de temps réglementaire, dans le service public où ils avaient le droit d'être admis ; 3° des sommes indûment perçues pour le cumul ou d'autres causes. L'intention de l'auteur de cet article était bien nettement déterminée. Il donne à l'appui de sa proposition, dans l'exposé des motifs, des raisons d'ordre différent. Il invoque en effet deux arguments : 1° les poursuites de l'agent judiciaire du Trésor sont quelquefois l'objet de contestations de la part du débiteur qui critique la régularité du titre administratif en vertu duquel agit le Trésor et il n'a cependant jamais *paru opportun ni même possible de s'adresser aux tribunaux* pour obtenir un titre exécutoire, *attendu qu'il s'agit de documents administratifs qui échappent à leur appréciation* ; 2° ce mode de procéder entraînerait des frais très élevés eu égard au chiffre des débets. Evidemment le système de contraintes est préférable au système de l'assignation et entraîne moins de frais, puisque l'Etat se trouve ainsi nanti d'un titre exécutoire emportant hypothèque judiciaire, et contre lequel il faut introduire un recours.

Mais, en ce qui concerne la compétence, les tribunaux judiciaires pouvaient, dans certains cas, connaître du litige en matière de recouvrement du prix de pension, c'est ce qu'avaient formellement admis deux

avis du Conseil d'Etat du 24 avril et du 3 octobre 1833, ces deux avis visés dans un arrêt du Conseil d'Etat annulant un arrêté de débet du ministre des finances (1). En effet, nous y trouvons que « les poursuites contre les redevables en retard pour les écoles militaires et l'Ecole polytechnique doivent avoir lieu suivant les règles du droit commun par devant les tribunaux civils ordinaires ». Nous pensons, il est vrai, que la compétence sur ce point ne doit pas être la même toutes les fois qu'il s'agit d'écoles du gouvernement : pour les unes (Alfort, Grignon) qui ne donnent pas accès directement aux fonctions publiques, aucun doute ne semble possible, au contraire, il y aurait lieu de distinguer entre les autres suivant la nature des fonctions auxquelles elles donnent droit. Le fonctionnaire en effet, est considéré comme tel, dès son entrée dans certaines écoles, ou tout au moins la nature juridique du lien qui l'unit à l'Etat n'est pas modifiée par sa nomination ultérieure lors de la sortie : suivant qu'il y aurait fonction d'autorité ou de gestion, on pourrait donc déterminer la compétence des tribunaux administratifs ou judiciaires. Ce qui est plus grave, c'est qu'avant 1898, il fallait en réalité quelquefois s'adresser à des tribunaux incompétents : par exemple au cas de cumul de traitements et de pensions : en effet, la jurisprudence ad-

(1) Mauprivez, Cons. d'Etat, 18 août 1836 ; Lebon, 1836, p. 141.

met en matière de contrats de ce genre la compétence des tribunaux administratifs : d'autre part, cette juridiction ne pouvait être saisie, puisqu'aucun arrêté de débet ne pouvait intervenir et comme toute action doit trouver un juge, l'administration en était venue à accepter, malgré elle, la compétence des tribunaux ordinaires (*Droit*, 31 mars 1899). Quoiqu'il en soit, le texte proposé avait un défaut des plus graves : procédant par voie d'énumération, il laissait en souffrance un grand nombre de créances dont on ne pouvait exiger le remboursement qu'en prenant l'initiative d'une instance devant les tribunaux. C'est ainsi que le rapport supplémentaire sur le projet de loi portant fixation du budget de 1898 nous indique que les offres des communes, des départements et des particuliers prévues par la loi du 6 juin 1843, art. 13, les sommes dues en vertu des cahiers des charges imposés aux Compagnies de chemins de fer et de tramways pour frais de visite, surveillance, réception des travaux sont recouvrés sur états non exécutoires (1). Dans ces conditions, le texte primitivement proposé fut modifié et devint l'article 54 de la loi du 13 avril 1898. Cet article est en réalité la copie du texte de l'article 54 de la loi du 5 avril 1884, il est ainsi conçu : « Les états arrêtés par les ministres formant titres de perception des recettes de l'Etat qui

(1) Chambre des Députés, 1898, annexes, p. 144, et t. II, annexes, 1897, p. 1083.

ne comportent pas en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, ont force exécutoire jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente. Les oppositions lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme en matière sommaire (1). »

Le texte est donc très général, et il convient de signaler, d'autre part, que le rapporteur indiquait lui-même pourquoi l'on n'avait pas reproduit l'énumération contenue dans l'ancien article 35 : « La généralité des termes, disait-il, rendait inutile la disposition qui figurait dans l'ancien texte. »

SECTION III. — **Applications de l'art. 54 de la loi du
13 avril 1898.**

Dans ces conditions, il nous paraîtrait impossible de se conformer littéralement à la circulaire du 31 janvier 1899, sur l'application de l'article 54 de la loi de 1898. Cette circulaire en effet indique formellement que le recouvrement du prix de pension dans les écoles du Gouvernement continuera d'être effectué suivant les articles 272 à 300 de l'Instruction ministérielle du 20 juin 1859. Or ces articles visent le

(1) Art. 13 : Les fonds versés par les départements, les communes et les particuliers pour concourir avec ceux de l'Etat à l'exécution de travaux publics seront portés en recette aux produits divers du budget.

recouvrement par contraintes déjà repoussé par la jurisprudence. Remarquons d'ailleurs que cette circulaire a surtout pour but de préciser le rôle de l'agent judiciaire et du trésorier-payeur général.

Cependant, il convient, tout d'abord, d'écarter de l'application certaines créances de l'Etat pour lesquelles il n'existait pas en réalité de juridiction, nous voulons parler des créances contre les ordonnateurs. Par exemple, en ce qui concerne les ministres, convaincus d'avoir dépassé les crédits qui leur étaient alloués, nous savons qu'aucune poursuite n'était possible avant 1897, parce que l'on prétendait que les tribunaux judiciaires n'étaient pas compétents en raison des principes de la séparation des pouvoirs, que le Conseil d'Etat ne pouvait être saisi qu'à la suite d'un arrêté de débet et d'une contrainte administrative décernés contre le redevable et que le Sénat ne semblerait compétent qu'au cas de dépassement de crédits compliqués de malversations.

Nous savons aussi qu'un arrêté de débet ne pouvait être décerné que contre les agents ou particuliers visés par les lois de vendémiaire et de frimaire an VIII. Dira-t-on maintenant que l'article 54 de la loi du 13 avril 1898 permet de poursuivre les ministres par états exécutoires auxquels opposition pourrait être faite devant la juridiction administrative de droit commun : le Conseil d'Etat. Nous ne le pensons pas : l'arrêté de débet suivi de contrainte, et l'état exécu-

toire ne constituent pas en réalité des procédures identiques malgré les apparences (1). Il nous paraît évident, d'après l'examen de l'exposé des motifs du projet de loi, que l'on n'a pas entendu viser les ordonnateurs. Nous savons combien la question de responsabilité pécuniaire de ces derniers est grave, combien elle soulève de problèmes d'application difficile, nous savons aussi avec quel soin la jurisprudence empêche toute extension aux rares exceptions admises, un arrêt très récemment publié le prouve surabondamment. Comment, dans ces conditions, pourrait-on supposer que l'article 54 voté sans débats, sans observations, puisse résoudre une question aussi grave, d'autant plus que de nombreux projets spéciaux n'ont jamais pu aboutir en cette matière. Il suffit d'ailleurs, semble-t-il, de s'en tenir aux termes mêmes de l'article pour se convaincre qu'on n'a pas entendu créer en aucun cas une sorte de juridiction, à l'usage des litiges pour lesquels on ne voulait pas s'adresser aux tribunaux. L'exposé des motifs du premier projet paraissait le supposer. Nous savons que les motifs invoqués alors ne furent pas reproduits lors de la seconde rédaction. L'article 54 n'accorde force exécutoire que jusqu'à l'op-

(1) La loi du 13 frimaire an VIII parle en effet d'arrêtés exécutaires par provision pris par les commissaires de la Trésorerie nationale ; V. Valette, *De l'hypothèque attachée aux contraintes administratives* : « Il importe surtout de distinguer la contrainte des états exécutoires délivrés par les préfets et les maires. »

position devant la *juridiction compétente*, donc on suppose une juridiction, rien de plus certain.

Ceci posé, nous pouvons appliquer le nouveau mode de recouvrement dans les cas pour lesquels nous avons vu annuler les arrêtés de débet : d'abord aucun doute n'est possible, nous l'avons vu en ce qui concerne les trois catégories de créances primitivement énumérées (1) ; le prix de pension dans les écoles du Gouvernement, les sommes indûment versées et le prix des trousseaux et études accordées aux élèves qui n'auraient pas rempli leurs engagements, seront recouvrés par états. De même les catégories de créances indiquées dans le rapport supplémentaire en matière de chemins de fer, tramways et aussi d'offres de concours. C'est ainsi encore que l'on devrait actuellement poursuivre le recouvrement du prix de vente d'objets mobiliers (2). Nous avons vu qu'en 1881 l'on n'avait pu poursuivre par arrêté de débet l'évêque de Coutances, pour une créance de cette nature, actuellement, rien ne nous paraîtrait pouvoir s'y opposer. A cette époque, l'arrêté de débet n'étant qu'un exposé pur et simple des prétentions de l'Etat, il eût fallu assigner le redevable devant les tribunaux compétents, aujourd'hui au contraire, il faudrait que le redevable poursuivi fit opposition de-

(1) Conseil d'Etat, 10 novembre 1899.

(2) Evêque de Coutances (arrêt du 24 juin 1881).

vant les tribunaux, ce qui donnerait à l'Etat le rôle de défendeur à l'opposition.

Il est inutile d'ailleurs de multiplier les exemples, en raison de la généralité du texte. Cependant, quelques cas nous paraissent particulièrement intéressants et la jurisprudence ne s'est pas, à notre connaissance, encore prononcée. L'article 54 ne permet d'appliquer le système de l'état exécutoire qu'au cas où il n'existerait aucun mode spécial de recouvrement ou de poursuites. Cela ne veut pas dire, bien entendu que si un tribunal est compétent même en vertu d'un texte déterminé pour connaître d'un litige, il y aura dans cette attribution de compétence un mode spécial de recouvrement ou de poursuites.

Ainsi l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII dispose que « le Conseil de préfecture prononcera sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés ». En vertu de ce texte, et aussi de la limitation apportée par la jurisprudence à l'application des lois de vendémiaire et frimaire an VIII nous savons que le ministre des travaux publics ne pouvait prendre d'arrêté de débet parce que « si les ministres ont une compétence générale pour liquider les dettes de l'Etat, ils n'ont qu'une compétence limitée pour la liquidation des créances de l'Etat » (1). Nous

(1) V. ci-dessus, p. arrêt, Bigle, 19 février 1886, et Tilliol, 17 avril 1891.

croyons que l'on pourrait actuellement procéder par voie d'état exécutoire, sauf opposition devant le Conseil de préfecture ; la loi du 28 pluviôse an VIII ne nous paraîtrait en aucune façon violée, puisque la question de compétence n'est en rien modifiée et d'autre part puisque « le résultat de cette mesure serait de donner à l'administration le rôle de défendeur » ce que vise évidemment la loi nouvelle. Cette opinion nous paraît d'autant plus défendable que l'exposé des motifs apporte à son appui un argument des plus sérieux : en effet, parmi les exemples de créances citées comme devant bénéficier de la loi nouvelle se trouvent les offres des communes, départements ou particuliers prévues par l'article 13 de la loi du 6 juin 1843. Or cet article 13 vise les fonds versés pour concourir avec ceux de l'Etat à l'exécution de travaux publics. La jurisprudence refusait au ministre le droit de prendre contre ces redevables des arrêtés de débet. Elle reconnaissait qu'il y avait là des conventions tendant à l'exécution de marchés de travaux publics et comme telles justiciables des Conseils de préfecture. Si donc, des états exécutoires peuvent actuellement être dressés à l'encontre de ces redevables, il ne paraîtrait pas plus grave de se servir d'états exécutoires contre les entrepreneurs en débet.

En ce qui concerne les ventes domaniales au contraire, nous savons qu'il existe un mode de recouvrement spécial et non pas seulement une attribution

de compétence : en effet, le Conseil de préfecture est compétent dans certains cas, mais d'autre part des contraintes peuvent être décernées contre les redevables. On voit immédiatement en comparant avec l'exemple précédent la différence entre les créances pour lesquelles existe un mode de recouvrement spécial et celles qui devront être recouvrées par états.

Si des fonctionnaires sont blessés dans l'exercice de leurs fonctions par la faute d'un tiers qu'arrivera-t-il ? Il leur est dû une pension dans la plupart des cas, mais ils peuvent aussi, comme le ferait un particulier quelconque, demander des dommages-intérêts au tiers responsable de l'accident : ils y auront un intérêt d'autant plus grand que la pension par eux obtenue ne sera pas toujours équivalente à l'indemnité.

Des militaires en service commandé par exemple, sont blessés dans un accident de chemin de fer, ils demandent directement des dommages-intérêts à la Compagnie, ils réclament aussi la liquidation d'une pension conformément aux lois qui régissent les pensions militaires. Le ministre de la guerre pourra, s'il accorde les pensions, demander à la compagnie le remboursement des sommes ainsi payées (1) sauf compte à faire entre elle et les bles-

(1) Paris, 4^e Chambre, audience du 23 mai 1901.

sés si elle a déjà versé des indemnités. Il nous paraît en tous cas qu'un remboursement de cette nature pourrait être recouvré sur état exécutoire dressé par le ministre ; la compagnie de chemins de fer pouvant par opposition devant les tribunaux judiciaires faire discuter cette prétendue créance.

En ce qui concerne les recouvrements antérieurs à 1898, il ne paraît pas que l'on ait jamais admis la possibilité de décerner un arrêté de débet. C'eut été contraire aux règles que nous avons étudiées et, la jurisprudence a refusé ce droit au ministre dans des circonstances analogues. C'est ainsi qu'un arrêt récent (1) a annulé l'article de débet pris par le ministre de la guerre contre un tiers responsable des dommages-intérêts payés par son Département.

L'état exécutoire de l'article 54, en raison même de son assimilation aux états dressés par les maires, ne nous paraît pas entraîner d'hypothèque judiciaire. Il est certain en effet, que la jurisprudence a toujours restreint au strict minimum les hypothèques attachées aux contraintes, et, il avait déjà été jugé avant 1898 que l'hypothèque n'était pas attachée aux états dressés par le maire : dans ces conditions, il eût été nécessaire de mentionner nettement cette conséquence pour qu'on puisse la déclarer applicable ici : je sais bien qu'il semble presque en étu-

(1) D. 1900.3.102, Romans.

diant les deux projets qui ont abouti au vote de l'article 54 que l'on ait voulu purement et simplement étendre la mesure primitivement proposée, et qu'il y ait eu quelque confusion entre les mots « contrainte » et « états exécutoires », il n'en est pas moins vrai que l'on ne peut sur une simple supposition modifier la portée des termes employés. Il faut donc dire que si l'hypothèque judiciaire eût été attachée, à n'en pas douter, aux contraintes de l'article 35 du projet primitif, on doit la refuser d'autre part aux états exécutoires du système actuellement en vigueur.

Il devra seulement s'ensuivre la possibilité pour l'Etat d'assigner directement quand il aura intérêt à obtenir une hypothèque judiciaire, et que le redevable poursuivi n'agira pas par voie d'opposition.

Il est bien entendu d'ailleurs que la compétence n'est en rien modifiée par la loi du 13 avril 1898, ainsi il faudra donc examiner dans chaque espèce la nature de l'obligation ; ce n'est là qu'une application souvent faite des textes analogues en matière départementale ou communale (1) et récemment admise par le tribunal de la Seine, le 17 décembre 1898, sur de remarquables conclusions de M. le substitut Drouart (2).

(1) Tribunal des conflits, 2 décembre 1875, D. P. 1876.3.52. Décision du ministre de l'intérieur, 16 octobre 1872.

(2) Les contestations en matière de pensions et de traitements

D'après une circulaire de la Direction de la comptabilité publique, en date du 31 janvier 1899, c'est l'agent judiciaire du Trésor qui doit être spécialement chargé de représenter le Trésor dans les poursuites ainsi engagées : les trésoriers-payeurs prendront en charge les titres qui leur seront transmis, puis les notifieront aux intéressés en les invitant à se libérer immédiatement. Si le débiteur refuse, ou s'il y a urgence à prendre des mesures conservatoires, ils adresseront un rapport sommaire à la Direction de la comptabilité publique, avec l'exposé des démarches faites. S'il y a lieu, la Direction les autorisera à réduire leurs prises en charge du montant des titres de perception. Ces titres seront transmis à l'agent judiciaire avec indication de la solvabilité du débiteur.

Ces recouvrements seront appliqués au compte des recouvrements poursuivis pour le compte de l'agent judiciaire du Trésor : les trésoriers-payeurs produiront la copie conforme du titre, ainsi que l'accusé de réception de l'agent judiciaire formant annulation de ce titre. Cependant leur responsabilité pourrait être engagée, « s'il était démontré qu'ils n'ont pas fait en temps utile les diligences nécessaires (1). »

étant de la compétence administrative, il en est de même du litige né en raison du cumul de pensions et de traitements (Seine, 17 mai 1898, *Droit*, 31 mars 1899.

(1) Art. 272, 300. *T. G.* du 20 juin 1859.

CHAPITRE V

DE L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR.

Historique et attributions.

Il nous faut dire maintenant en quelques mots ce qu'est l'agent judiciaire qui joue le rôle prépondérant en matière de recouvrements des créances de l'Etat. L'agent judiciaire du Trésor, créé en 1790, est chargé, sous l'autorité des commissaires de la Trésorerie de représenter le Trésor dans toutes les actions devant les tribunaux (1). Il indique chaque mois aux commissaires de la Trésorerie les affaires qui doivent donner lieu à des actions judiciaires

(1) Dumesnil et Pallain, *op. cit.*, p. 10 ; *Dictionnaire des finances* (Léon Say, V^o *Agent judiciaire* ; Lanjalley, *op. cit.*, C. Lyon, *op. cit.*, p. 598, sauf actions judiciaires intéressant le domaine de l'Etat, impôt, décrets, taxes assimilées, etc., Dalloz, V^o *Trésor public*, Suppl. n^o 49. Devant le Conseil d'Etat, c'est le ministre seul qui représente l'Etat, V. D. P. 1899.1.481, Cass., 5 juillet 1898. Jusqu'en 1824, on trouve cependant d'assez nombreuses décisions permettant à l'agent judiciaire de représenter le Trésor devant les juridictions administratives, décret du 15 août 1790. L'Agent judiciaire remplace les contrôleurs du Conseil d'Etat chargé du recouvrement des débets des comptables résultant d'arrêts du Conseil et le contrôleur des Restes, comptable et justiciable des Chambres des comptes qui sous sa responsabilité devaient assurer le recouvrement des débets.

avec l'avis de jurisconsultes sur les questions les plus graves : s'il y a lieu, les commissaires peuvent l'autoriser à accorder des délais, à transiger ou à adhérer à un contrat de créanciers : les instances dans lesquelles l'Etat est partie sont portées à cette époque devant l'un des six tribunaux de Paris, puis, à partir de 1791 devant un seul d'entre-eux : celui du 1^{er} arrondissement : alors, les transactions ne sont valables qu'après approbation du Corps législatif. L'agent judiciaire du Trésor fut placé naturellement ensuite sous l'autorité du ministre des finances : depuis le décret du 18 décembre 1869, c'est le Directeur du contentieux du ministère des finances qui est agent judiciaire. Devant chaque tribunal de première instance ou d'appel, l'agent judiciaire est représenté par un avoué agréé du Trésor public.

Attributions (1). — L'agent judiciaire du Trésor possède des attributions des plus nombreuses, il s'occupe de tout ce qui concerne les questions contentieuses « soumises par les différents ministères, administrations publiques et comptables autres que celles qui concernent le ministère des finances, ou qui peuvent donner lieu à une action administrative, pour ou contre le Trésor ». D'autre part, il examine et dirige les affaires contentieuses déferées au minis-

(1) D. du 8 juillet 1814 et 40 décembre 1823 ; arrêt du 14 décembre 1826, 7 février 1829 ; 9 octobre 1832, L. du 29 juin 1852, D. du 18 décembre 1869 ; 5 août 1882.

tre par les administrations des finances (procédure, poursuites et solutions diverses) qui peuvent mettre fin au litige.

On peut rattacher les attributions de l'agent judiciaire à quatre catégories d'opérations distinctes : 1° introduction et poursuites des instances du Trésor; 2° recouvrement des créances actives du Trésor et des débits des comptables; 3° réception, conservation, annulation des cautionnements; 4° avis dans certaines questions qui sont adressées par les administrations des finances ou d'autres ministères.

Les affaires du Trésor sont dispensées du préliminaire de consultation, toutes les assignations et significations doivent être visées par l'agent judiciaire et il y a lieu, sauf en matière domaniale, à la communication au ministère public. L'agent judiciaire n'introduit l'instance qu'après avis des conseils consultatifs du ministère : les frais des conseils du Trésor sont payés sur les crédits ouverts à un chapitre spécial. Le jugement est susceptible d'exécution provisoire s'il est rendu en faveur de l'Etat, sinon l'adversaire qui aurait requis devrait fournir caution. Le ministre peut autoriser l'agent judiciaire à transiger, il fallait autrefois l'homologation du Parlement. Mais, en fait, il ne paraît pas que cette homologation ait souvent été demandée; en 1868, nous trouvons par exemple une transaction par simple décret en Conseil d'Etat, bien que le chiffre fut des plus importants: le décret du

5 avril 1882, n'a donc fait que rendre légal le procédé antérieur en exigeant un décret en Conseil d'Etat ou une loi. Le ministre lui-même, après avis du Conseil d'Etat autorise l'adhésion à un contrat d'union de créanciers on fait accorder des délais au redevable. Il peut aussi permettre d'acquiescer à un jugement non définitif, ordonner un désistement, ou déclarer la caducité (1) après avis du Conseil d'Etat.

L'agent judiciaire poursuit le recouvrement des sommes dues au Trésor à la suite de condamnations prononcées, d'arrêtés de débet pris par les ministres, d'états exécutoires délivrés par eux, etc. les remises de débet sont accordées par décrets après avis du ministre des finances et du Conseil d'Etat et publiés au *Journal officiel*. De nombreuses réclamations ont été présentées aux Chambres à diverses reprises au sujet de débets trop aisément accordés : le décret du 29 juin 1852 qui exigeait une notification au ministère des finances des débets liquidés par les diverses ministres, ne fut d'ailleurs pas très exactement appliqué et ce n'est que depuis le décret du 5 août 1882 qu'on peut espérer un contrôle sérieux et une diminution sensible des pertes du Trésor en matière de remises et de caducités.

(1) Les créances caduques sont celles qui ne présentent plus de ressources pour le Trésor, en raison de la disparition ou de l'insolvabilité des débiteurs, elles peuvent donner naissance à des instances nouvelles lorsque le débiteur revient à meilleure fortune.

En 1830, 30 millions avaient été prêtés à des commerçants ou des industriels; en 1890, 900.000 francs environ restaient dus, mais étaient considérés comme irrecevables. Le compte général des finances de 1898 porte 70.000 francs restés dus sur 3.000.000 pour prêts consentis en 1848 aux associations ouvrières, il indique sur ce chiffre 69.000 francs de créances caduques et sur 36.000.000 encore dus pour les prêts consentis par la loi du 1^{er} août 1860, 7.500.000 francs environ de créances également caduques.

Nous n'insisterons pas davantage sur l'agent judiciaire, nous dirons seulement que le décret du 5 août 1882 a réglementé minutieusement le contrôle sur les opérations de cet agent actuellement soumises à la commission de vérification des comptes ministériels.

Vu :

Le Président de la thèse,
BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE I^{er}. — Sources et liquidation des créances de l'État autres que l'impôt. . . .	1
SECTION I. — Sources des créances de l'Etat. — Contrats. — Quasi-contrats. — Délits. — Quasi-dé ts. — Loi.	1
SECTION II. — Liquidation de ces créances.	7
CHAPITRE II. — Des arrêtés de débet	11
SECTION I. — Historique des arrêtés de débet	13
SECTION II. — Contre quelles personnes les ministres peuvent-ils, avant 1898, prendre des arrêtés de débet	21
Limitations apportées par la jurisprudence	21
SECTION I. — Des entrepreneurs et des fournisseurs.	26
SECTION IV. — Des comptables.	35
SECTION V. — Des régisseurs de dépenses.	44
SECTION VI. — Des deniers militaires	49
α. — Dépenses payables sur revues. .	49
β. — Traités de la marine.	52
SECTION VII. — Des comptables de fait	53
SECTION VIII. — Des comptables matières.	57
SECTION IX. — Des administrateurs et ordonnateurs .	61
CHAPITRE III. — Des contraintes	73
SECTION I. — Origine des contraintes	73
SECTION II. — Qui peut décerner des contraintes. . .	75

SECTION III. — Conditions pour que la contrainte soit valablement décernée	76
SECTION IV. — Effets des contraintes.	78
CHAPITRE IV. — Des états exécutoires	90
SECTION I. — Communes et départements.	90
SECTION II. — Historique de la législation actuelle.	96
SECTION III. — Applications de l'article 54 de la loi du 13 avril 1898.	100
CHAPITRE V. — Généralités sur l'agence judiciaire du Trésor.	111

imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
